This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

1817
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
TUEBOR
SI QUÆRIS PENINSULAM AMŒNAM
CIRCUMSPICE

848
R86d
.V3

Modern Language Texts

EDITED BY

L. E. KASTNER
Professor of French Language and Literature, University of Manchester

W. P. KER
Professor of English Literature, University of London

AND

J. G. ROBERTSON
Professor of German Language and Literature, University of London

Modern Language Texts
FRENCH SERIES: MODERN SECTION
General Editor—L. E. KASTNER

DU CONTRAT SOCIAL

OU

PRINCIPES DU DROIT POLITIQUE

JEAN JACQUES ROUSSEAU

EDITED BY
C. E. VAUGHAN
Emeritus Professor of English Literature in the University of Leeds

MANCHESTER
AT THE UNIVERSITY PRESS
12 LIME GROVE, OXFORD ROAD
LONGMANS, GREEN & CO.
LONDON, NEW YORK, BOMBAY, ETC.
1918

Published by the University of Manchester at
THE UNIVERSITY PRESS (H. M. McKECHNIE, Secretary)
12 LIME GROVE, OXFORD ROAD, MANCHESTER

LONGMANS, GREEN & CO.
LONDON : 39 Paternoster Row
NEW YORK : 443–449 Fourth Avenue and Thirtieth Street
CHICAGO : Prairie Avenue and Twenty-fifth Street
BOMBAY : 8 Hornby Road
CALCUTTA : 6 Old Court House Street
MADRAS : 167 Mount Road

NOTE

UNIVERSITY teachers of Modern Languages have felt for some time past the need for a series of Modern Language Texts which sets itself primarily to fulfil the requirements of University students. In many cases, and particularly where mediaeval literature is concerned, the Universities have been obliged to import from abroad the Texts they require for class use.

The present Series is intended to meet this want and provide Modern Language Texts for the use of English-speaking University students; at the same time, it is hoped that the Series may be found serviceable in the Upper Forms of Schools.

PREFACE

THE first aim of the following pages is to provide a correct text of the *Contrat social*, together with such notes as are necessary for the full understanding of Rousseau's meaning. My second aim, an aim pursued both in the Notes and the Introduction, has been to set forth the central ideas of Rousseau's theory, to explain their relation to each other and to determine the place of the author in the history of political philosophy and of its practical application. In order to carry out this purpose more completely, I have added two short studies: one, on the history of the idea of Contract, as a theory designed to account for the origin both of civil society and of Government; the other, on the mark which Rousseau's influence has left upon the successive Constitutions of the French Revolution. By way of supplement to the latter study, I have also added to the Notes a few illustrations from the debates of the National Assembly and other records, as given in the *Moniteur*.

There is a further task which lies upon all who seek to understand the teaching and influence of Rousseau: a task to which students of the subject are at last beginning seriously to set themselves. It is to examine—and, if possible, to explain—the relation between the individualist strain in Rousseau's work, the strain which comes to the

surface in the *Discours sur l'inégalité* and *Émile*, and his equally strong conviction that the individual, in his own interest, must be rigorously subordinated to the State : a conviction which lies at the root of the *Économie politique*, of the writings on Corsica and Poland, and above all of the *Contrat social.* In furtherance of this task, I have endeavoured to break what I believe to be fresh ground in the second section of the Introduction and in a note to the chapter on *Civil Religion.*

In conclusion, I wish to express my warmest thanks to Professor Tout, to whose suggestions and criticisms I am deeply indebted.

I must also thank the Delegates of the Cambridge University Press for their kindness in permitting me to use material embodied in my edition of *The Political Works of J. J. Rousseau.*

C. VAUGHAN.

MANCHESTER,
February 1918.

CONTENTS

	PAGE
Abbreviations	x
Introduction	xi
Note A	liv
Note B	lxv
Table des Livres et des Chapitres	lxxiii
Text	1
Notes	125
Bibliography	166
Appendix	172
Index	179

ABBREVIATIONS

ŒUVRES	= *Œuvres de J. J. Rousseau*, 13 vols. Ed. Hachette, Paris.
C. S.	= *Contrat social.*
ÉC. POL.	= *Économie politique.*
BOSSCHA	= *Correspondance de J. J. Rousseau avec M. M. Rey.* Ed. Bosscha, Amsterdam, 1858.
POL. WRIT.	= *Political Writings of J. J. Rousseau*, 2 vols. Ed. Vaughan, Cambridge University Press, 1915.
AULARD	= Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, 1 vol. 4to. Paris (3rd edition, 1905).
MERCIER	= Sébastien Mercier, *De J. J. Rousseau, considéré comme l'un des principaux auteurs de la Révolution française*, 2 vols. Paris, 1791.

INTRODUCTION

I

THE *Contrat social* was published in the spring of 1762, a few weeks before *Émile*. It—or rather, the larger work, *Institutions politiques*, of which it is the only surviving fragment—was first conceived, as Rousseau himself tells us, nearly twenty years earlier, during his residence at Venice (1743–44).[1] But we know that he did not begin to work at his design until 1750 or 1751—that is, we may fairly assume, until after the publication of his first *Discourse* (Jan. 1751);[2] that five years later (1756) he had 'made hardly any way with it';[3] and that early in 1759 his progress was still so slow that, abandoning the larger design, he resolved to confine himself to the more abstract portions, *Principes du droit politique*, which could be 'detached' without much difficulty from the work as originally planned, and to 'burn the rest.'[4] The first draft of the more modest scheme, half of which still survives in a manuscript now in the Geneva Library, was completed by the end of the following year (1760).[5] The whole thing was, however, recast, and in particular the chapter on 'Civil Religion' added, in the course of the next seven or eight months;[6] and, owing to this and other delays, the manuscript was not finally sent to press until November 1761.[7] Before

[1] *Confessions*, ix.; *Œuvres*, viii. p. 288. [2] *Ib.* p. 289.
[3] *Ib.* p. 289. [4] *Ib.* p. 370. [5] Bosscha, pp. 111, 116, 126.
[6] *Ib.* p. 126. [7] *Ib.* pp. 121–23.

the book was published the rejected portions—or, at any rate, the greater part of them—seem to have been destroyed.[1]

II

Of all speculative writings, the *Contrat social* is perhaps the most explosive. It had a deep influence upon the generation which prepared the way for the Revolution. It had an influence deeper yet upon the men who carried the Revolution to triumph. In the latter case, the influence told in two different, indeed in two opposite, directions. During the opening phase of the Revolution, during what has been called the 'spontaneous anarchy' of the National and Legislative Assemblies (1789–92), it kindled and kept alive the worship of individual liberty, the hatred of oppression in all its forms, which was the leading passion of the time. 'Hitherto,' wrote Mercier of this period, 'the *Contrat social* was the least read of all Rousseau's works. Now every citizen broods over it and learns it by heart.'[2] And another writer gives the companion picture of Marat expounding it to all and sundry at the corners of the streets. A year or two later, the wind was blowing from the opposite quarter. Under the stress of invasion and civil war, in the fury of suspicion and hatred they inevitably excited, individual liberty was thrown to the winds; everything was sacrificed to the need of warding off disruption from within, and the avenging sword of the Coalition from without. Here too, however, appeal was made to the authority of Rousseau; and the *Contrat social* was again invoked to authorise those restrictive measures without which France must have been broken in pieces, to justify those acts of cruelty which no man would have condemned more passionately than the author.

That the principles of '93 were the direct contrary to those of '89 was obvious to all Europe. And to many the earlier principles were hardly less odious than the later. Let

[1] *C.S.* Avertissement.

[2] Mercier, ii. p. 99.

us turn to Burke, the bitterest, as he was also the most clear-sighted, enemy of both alike. In the earlier phase of the movement, he accuses the revolutionists of 'disbanding France into her original *moleculae*'[1]: in other words, of an extravagant individualism. And some of the most striking passages of the *Reflections* are those devoted to an assault upon the 'rights of man,' as the recognised charter of disintegration. In his later writings, the charge launched against the French is of exactly the opposite description: 'Individuality is left out of their scheme of government. The State is all in all.'[2] And for the one excess, as for the other, he was apparently ready to throw the chief blame upon Rousseau. 'Rousseau,' he writes, 'is their canon of holy writ. Him they study; him they meditate; him they turn over in all the time they can spare from the debauches of the night, or the laborious mischief of the day.'[3]

But, it may fairly be asked, how can a doctrine which worked in directions so different ever have formed a consistent whole? If the authority of Rousseau could be invoked at one moment in support of individualism, at another in aid of its direct contrary, is not this a sure proof that his system is made up of discordant elements? Is it not as strong a condemnation of the writer as his bitterest enemy could have desired?

The question has been hotly debated; and this is not the place to discuss it in detail. Summarily, however, it may be said that the contradiction, if contradiction there be, is not to be found in the *Contrat social*, nor in any other of the writings—for instance, the *Économie politique*—which are devoted to distinctly political subjects. In all these writings, Rousseau is the consistent enemy of individualism, the consistent champion of the 'absolute surrender of the individual, with all his rights and all his powers,' to the sovereignty of the

[1] Burke, *Works*, i. p. 389 (*Reflections*, 1790).
[2] *Ib.* ii. p. 315 (*Letters on a Regicide Peace*, 1796).
[3] *Ib.* i. p. 482 (*Letter to a Member of the National Assembly*, 1791).

State. Accordingly, if contradiction lies anywhere, it must be between his political writings, of which the *Contrat social* and the *Économie politique* are for these purposes by far the most important, and those devoted to moral and social subjects —in particular, the *Discours sur l'inégalité*, which was written within a year of the *Économie politique*, and *Émile*, which appeared at the same time as the *Contrat social*.

Now it is not to be denied that the first impression left on our minds by the latter group of writings is strangely different from that left by the former. If in the political writings 'the State is all in all,' in the moral and social writings it seems at first sight to be either disparaged or wholly disregarded.

On closer inspection, however, we shall see that this first impression needs to be corrected. We shall realise that the State which Rousseau disparages in the *Discourse on Inequality* is not the ideal State of the *Contrat social*, but the actual State, as known to us from experience and history. We shall have to admit that the individual, whose growth is traced in *Émile*, is avowedly a mere abstraction, and that, at the end of his pupilage, he is deliberately put back into the civil and social surroundings from which he had hitherto been carefully guarded.[1] Above all, we shall be forced to the conclusion that what excites Rousseau's mislike and suspicion in these writings is not the State, but Society of any sort or kind, quite apart from the civic ties by which, in fact, it is held together. His ideal, alike in the *Discourse* and in *Émile*, is, no doubt, individual freedom: freedom, however, not in the sense of immunity from the control of the State, but in that of withdrawal from all the oppressions and all the corruptions of Society. In other words, so far as such a thing can be attained or even imagined, his ideal is absolute isolation. This ideal is avowed in the *Discourse*, where each step that removes the individual from the isolation which was his lot in the 'state of nature' is branded as a step on

[1] *Émile*, v. (*Œuvres*, ii. especially pp. 427, 445–46).

the road to ruin. It is implied throughout the greater part of *Émile*. In both treatises alike, it is therefore not the State, but Society, which is the enemy.

The truth is that, with all his faith in the 'natural goodness' of man, Rousseau was for ever haunted by the conviction that, directly man is brought in contact with his fellows, the door is opened to selfishness and vanity. The first leads him to domineer over his neighbours, to enslave them, so far as may be, to his greater riches or his greater power. The second makes his own life a burden to him in so far as he cannot come to be, or at least suppose himself, of more consequence than his neighbours; it drives him at every turn to sacrifice his own ends to those which are thrust upon him by others, the reality of happiness to its outward semblance.[1] From the nature of the case, the latter evil is to be combated solely by himself. The former, on the other hand, is to be mastered only by a strong curb from without.

Society once given, in fact, the State is bound to follow, as the only possible remedy for its abuses. And the only form of State which can hope to achieve this end is that which has absolute power over all its members—strong and weak, rich and poor—alike. It is of the essence of Society to breed a ceaseless war among its members; and the only way to combat this is to 'find a form of Government which shall set the Law above them all.'[2] 'It is our business,' is Rousseau's conclusion, 'to make every individual member absolutely independent of his fellow-members and absolutely dependent on the State. It is only by the force of the State that the liberty of its members can be secured.'[3]

So far, then, what is the result of confronting these two groups of writings? It is that, however widely they may diverge in scope and purpose, however great their difference

[1] *Disc. sur l'inégalité* (*Œuvres*, i. pp. 109–13); *Émile*, iv. (*Œuvres*, ii. pp. 182–85); *Dialogue*, i. (*Œuvres*, ix. pp. 107–9); *Lettre à Chr. de Beaumont* (*Œuvres*, ii. pp. 64–5); Geneva MS. I. ii. (below, p. 172 *sq.*).

[2] Letter to Mirabeau, of July 26, 1767. [3] *C.S.* II. xii.

in spirit and atmosphere, there in no inconsistency, no contradiction, between them. And even this is to put the case too mildly. So far from contradicting each other, the one is the natural, if not the necessary, outcome of the other. It was just because he felt the miseries of Society so keenly that Rousseau was driven to seek so startling a remedy against them. It was just because he set so high a value upon individual freedom that he found himself driven to bend the individual to the sovereignty of the State. He may have been right, or he may have been wrong, in his judgment either of the disease, or of the cure, or of both. But there is no denying that it forms a consistent whole.

There is, however, one point of importance which still remains to consider. It was said above that faith in the 'natural goodness' of man was a cardinal article of Rousseau's creed. And it may fairly be asked: how is that to be reconciled with the assertion that 'the passage from the state of nature to the civil state gives to the actions of man a moral character which was wanting to them before'; that, if he has ceased to be 'a stupid and limited animal'—and the context shows that Rousseau was thinking at least as much of his moral qualities as of his intelligence—he owes it solely to the State?[1]

Here again, however, reflection will show that, surprising as it may be to find the two doctrines side by side in the same system, there is no contradiction and no inconsistency between them. By 'natural goodness' Rousseau is always careful to explain that he means not a full-fledged, but a rudimentary, goodness; that he is speaking not of a perfected quality, but of an untrained and undeveloped instinct. That instinct or 'conscience,' he invariably contends, is in the first instance no more than a blind faculty, which awaits the gift of vision; a blank form, to be filled up at some later stage of growth: and this is as true of mankind at large as it is of the individual, taken singly. The power which gives

[1] *C.S.* I. viii. (compare first Draft, I. ii., Appendix), and II. vii.

this vision, the faculty which fills up this blank form, is the reason which comes only with the natural growth of years and with experience.[1] And until it comes, the primitive instinct is nothing more than a blind impulse of pity for the sufferings of others, a pity which to some extent is shared even by the brutes.[2] But, directly it does come, the natural instinct, or conscience, of man leaps forth to receive it; and, by so doing, is converted—or rather is made capable of conversion—into a living principle of action, the source of all that is good in man's dealings with his fellows; more than that, the one thing that makes it possible for him to live in fellowship with them at all.

Now it is quite true that these arguments would have fitted well enough into an individualist scheme of politics. And if Rousseau had really been the individualist that some critics suppose, it is certain that he might easily have woven them into a theory more or less closely resembling that of Locke. But it was equally open to him to turn them in exactly the opposite direction: to argue that the reason, without which the primitive instincts of 'conscience' are no more than blank forms, so far from being inherent in the natural growth of the individual, does in fact come to him only in and through the State. And this is the course which, unfortunately with some vacillation, he actually takes.

There are, no doubt, many difficulties which he leaves wholly unexplained. How, for instance, does the Lawgiver himself become possessed of the reason which he subsequently imparts to the State?[3] How can a community—or rather, a loose aggregate—of 'stupid and limited animals' be capable of accepting the legislation in virtue of which they are to become 'reasonable beings and men'?

On reflection, however, it is easy to see that these and other difficulties spring not from the argument now before us,

[1] *Émile*, book iv. (*Œuvres*, ii. pp. 205–6, 261–62); *Lettre à Chr. de Beaumont* (*Œuvres*, ii. pp. 64–5).

[2] *Disc. sur l'inégalité* (*Œuvres*, i. pp. 98–100).

[3] *C.S.* II. vii.

but from a wholly different source: from the conviction, firmly rooted in Rousseau's mind, that the change from the natural to the civil state was a sudden change, the act of a single moment, that in which the social Contract was concluded, or the proposals of the heaven-sent Lawgiver accepted. In other words, they arise not from any incompatibility between his faith in the natural goodness of man and his belief in the absolute sovereignty of the State, but from his rejection—a rejection, however, not carried out with unfailing obduracy—of slow and ordered progress. This, however, is a point to which some return must be made later.[1]

Enough has been said to show that those who, whether for praise or blame, have found in Rousseau the champion of political individualism are wholly mistaken. For this mistake a superficial reading of the early *Discourse* and of *Émile* is doubtless responsible. The state of nature was glorified in the one; the ideal of the other was, or was taken to be, an isolation of the individual almost as complete as that attributed to the state of nature. And hasty readers jumped to the conclusion that the man who thus mistrusted Society must look with still deeper suspicion upon the very existence of the State; that, at the very least, he must desire to restrict its action within the narrowest limits possible; that he must be a sworn foe to entrusting it with any powers beyond the protection of individual life and individual property.

As we have seen, the very reverse is the case. And it is the historical importance of Rousseau that, so far from pleading the cause of individualism, he is its most powerful assailant; that, so far from following Locke, he was the first to raise the standard of revolt against him. Others, no doubt —above all, Montesquieu—had undermined the individualist theory from the side of history. Rousseau was the first to challenge it directly and in its speculative stronghold. The

[1] See below, p. lii. The very retention of the Contract was a further cause; see Note A (end).

result was not long to wait. Before the appearance of the *Contrat social*, the whole tide of things both in thought and action, from the Reformation onwards, had flowed strongly in favour of individualism. Since that day—England is the one marked exception—it has set steadily in the opposite direction. Few books have a better claim to have marked a turning-point in the history of Europe.

III

The main argument of the *Contrat social* is exceedingly simple. It would have been simpler yet but for one lamentable hesitation which meets us on the threshold. Rousseau was never able to make up his mind whether the Contract, which forms the pivot of his whole theory, is to be regarded as a transaction which actually happened in the past, or as a symbolic presentation of the ideal to which all well-ordered communities are consciously or unconsciously moving: in other words, whether he was dealing with a question of origins or with an idea of Right.

There were moments in which he declared, boldly or timidly, for the latter alternative. Timidly, in the opening chapter of the final version; from which we may safely conclude that, if the 'convention' or 'contract,' which 'serves as the base of all other rights,' has really ended in leaving man 'everywhere in chains,' it was no better than a 'vain formulary,' an obligation which it was worth no man's while to undertake, and which, therefore, was presumably never undertaken.[1] Timidly again, in his repeated insistance that no Contract which does not provide for the 'absolute surrender' of all concerned in it can for one moment be regarded as valid—a plea which, at one stroke, transfers the question from the region of origins to that of Right.[2] Boldly, in a passage of the earlier draft where we find the explicit statement that, 'in the multitude of aggregations actually

[1] *C.S.* I. i.

[2] *C.S.* I. vi.; *Lettres de la Montagne*, vi. (*Œuvres*, iii. p. 203).

existing under the name of civil societies, it may well be that no two have been formed on the same model, and not one upon the model which I have adopted. What I am in search of, however, is Right and reason. I am not concerned to wrangle over facts.'[1]

Such moments, however, are unfortunately rare. And there can be little doubt that, as he brooded over the subject and as he put his thoughts into words, Rousseau habitually conceived of the Contract as a historical fact, or, at the very least, as a 'tacit understanding' which formed the historical foundation of every existing community and which is still present to the mind, and accepted as valid by the heart, of all its members whenever they seriously set themselves to consider the origin and nature of the bond which binds each of them to the others.[2]

The mischief of this assumption is not merely that it is unhistorical; that it runs counter not only to such scanty facts as are now discoverable, but even to all human probability. This, in itself, is damaging enough. It is still more damaging that, thanks to a bad tradition, a great thinker should have allowed himself to be drawn off on a false scent; that an idea, capable of transforming the whole field of political thought, should have been distorted into a beggarly story of historical origins. Such, however, was the form in which political theory had come down to Rousseau from a long line of thinkers. And, ready to counter their systems at all other points, he was unable to shake off the yoke of authority in this. Few things have done more to confuse his argument, few things have done more to hide the extent of his originality, than this.

Having cleared away this obstacle from the threshold, we are now free to consider the main argument of the revolutionary book. As has already been said, it is simple enough. The Contract, the 'communal self' which it calls into being,

[1] First Draft of *C.S.* I. v.; *Pol. Writ.* i. p. 462.
[2] *C.S.* I. vi.; *Lettres de la Montagne*, vi.

the 'general will' which is the organ of the communal self, and the Law which is the outward expression of the general will: it is round these conceptions, themselves inseparably interwoven with each other, that all which is vital in the treatise may be said to centre. And, apart from the first, no one of these presents any difficulty which care and reflection will not enable us to overcome.

Identifying, as we have seen, the question of Right with the question of origins, Rousseau makes short work of various 'false solutions' offered in the past.[1] The State, he argues, is not an outgrowth of the Family; for it lacks the 'natural' basis, the tie of natural affection, upon which the Family rests. It is not founded upon the 'right of the stronger,' nor, more specifically, upon the 'right of slavery,' the right of the conqueror to enslave those he has subdued in battle; for such claims are the negation of all Right. And, even if this were not so, they could give rise to nothing more than an 'aggregation'; they could never produce that organic 'union' which is essential even to the most rudimentary forms of what we recognise as the State.[2] The only alternative left, he urges, is to base political society upon 'convention,' or 'contract';[3] and that, in fact, is the solution adopted by 'the soundest of those who have written of such matters': above all, by two thinkers so different as Hobbes and Locke.[4]

Contract, however, is a term which may cover a variety of meanings. It was one thing to Locke; it was another to Hobbes; and yet another to Rousseau. To the first, it was the sacrifice of some few liberties—in particular, the right of the individual to be judge in his own cause—to secure the free exercise of the rest. To the second, it was the total enslavement of all to the will of an absolute

[1] *C.S.* I. ii. v.; first Draft, I. v.
[2] *C.S.* I. v. (*Fausses notions du lien social*).
[3] *C.S.* I. vi.
[4] *Lettres de la Montagne*, vi. (*Œuvres*, iii. p. 202).

despot, who in return undertook to guard all from the 'force and fraud' of all, except himself. To the third, as to the second, it was the 'total surrender' of the whole community, not however to a despot exalted above the community, but to the community itself.

Or to put the matter from another point of view, to Locke it was a perfectly free contract, which might take as many forms as were consistent with retaining the maximum of liberty to the individuals contracting. To Hobbes and Rousseau, on the other hand, it was a tied contract, the terms of which were prescribed beforehand by the necessities of the case—by the need of guarding the individual from the force and fraud of his neighbours, in Hobbes' version; by the need of securing his moral freedom, of saving him from his own passions, as well as from those of his fellow-men, according to Rousseau.

What then are the conditions which, in Rousseau's view, the ends of the Contract thus inexorably impose? They may be summed up in one phrase: 'the absolute surrender of the individual, with all his rights and all his powers, to the community as a whole';[1] in other words, the replacement of his own will by that of the community, of his individual self by the 'corporate self' (*le moi commun*), which he has joined with all the others to create.

And if we ask, what is the justification for this sweeping sacrifice of individual liberty, Rousseau is at once ready with his answer. By no other means can we form that corporate self, without which there can be no moral life for the individual. By no other means can we secure that absolute equality, without which there can be no such thing as individual liberty. By no other means can we shut the door against that oppression of the weak by the strong, which it is the first object of civil society to prevent. Let the individual retain in the civil state any one of the powers, or 'rights,' which he held in the state of nature,

[1] *C.S.* I. vi ix.; II. iv.

and, sooner or later, the strong will inevitably use them to re-establish that superiority over the weak which he enjoyed in the state of nature: to reassert that tyranny over the weak which made the state of nature, in its later phases, a state of misery from which it was the first interest of all save the strongest—or rather, of all save those who felt sure of always remaining the strongest — to escape.[1] *Laissez faire, laissez mourir* : freedom of contract is freedom of enslavement—that is the conviction, a conviction but too well justified by experience, upon which Rousseau's argument, in all but its distinctively moral aspect, ultimately rests.

The moral aspect of the argument demands a few further words of explanation. What did Rousseau mean by his assertion that, with the passage from the natural to the civil state, the sense of justice and duty is first awakened in the mind of man; that 'his actions receive thereby a moral character which was wanting to them before'; that 'from a stupid and limited animal, he now for the first time becomes a reasoning being and a man';[2] in one word, that, apart from the State, no distinctively moral life is possible for man? He surely did not mean that, as a member of the State, man suddenly finds himself in possession of qualities of which, in his previous condition, he had given no sign, no promise, whatever. Such a view would, in itself, be wholly irrational. It is, moreover, directly contrary to the doctrine which, as we have seen, Rousseau consistently enforces, and which, in fact, is implicitly restated in the very chapter now under consideration: 'henceforth justice takes the place of instinct in man's conduct towards others.'[3] The instinct of justice, that is, at least under the form of natural pity, is from the

[1] *C.S.* I. vi.; II. xi.

[2] *C.S.* I. viii.; a startling sentence in the first Draft (*Pol. Writ.* ii. p. 494) should be interpreted in the same light: 'La Loi est antérieure à la justice, et non pas la justice à la Loi.'

[3] *Ibid.*

first present in man's heart; but that this instinct should develop into a conscious sense of duty is, humanly speaking, impossible save under the fostering guidance of the State. The first half of this argument secures the continuity of the process from the natural to the civil state;[1] the second—which, for us, is manifestly the more important—sums up what, when all is said and done, is the main issue between Rousseau and the individualists.

To the individualist, everything achieved by mankind, good and bad alike, comes from the individual, who gives everything to society and, except in so far as he wins a safeguard against the interference of others, takes nothing from it. It is true that he is made for society, and that, without society, he could neither support his physical life in tolerable comfort, nor find any outlet for his moral energies. But, beyond supplying the necessary field for his moral—and, in a less degree, for his physical—activities, society can do nothing for him except leave him alone. His will, his sense of duty, his code of right and wrong—all that makes him a moral being, all that constitutes his personality—are wholly and exclusively his own. No other man has the least share in moulding them; no other man has any right to question the sanctity of their bidding, or, save in so far as may be absolutely necessary for the protection of society, to interfere with the acts which his conscience dictates to him, or which it conveniently allows him to commit. Even this saving clause, it must be observed, is thrown in rather from necessity than conviction, in obedience rather to circumstances than to logic. On individualist principles, in fact, it is hard to see how any form of social coercion is to be justified at all.

This, reduced to its simplest form, is the theory which Rousseau had before him. And this is the theory which, from foundation to coping-stone, he relentlessly assails. It is not true, he urges, that man owes nothing positive to

[1] *Émile*, iv. (*Œuvres*, ii. pp. 205–6); compare *Œuvres*, i. pp. 98–100.

society. It is not true that his will, his conscience, his sense of right and wrong, are purely his own creation, that they spring solely from the depth of his own being. The germ, the possibility, of those things is doubtless born with him. So much must come from the individual, or it could never come at all. But, until this germ is developed, until this possibility receives specific form, the working of a blind instinct, at perpetual war with passions stronger than itself, must necessarily be weak and fitful, its effect upon the conduct of the individual inevitably be little or nothing. And, as we have seen, it was Rousseau's belief that the conditions essential for growth, for the formation of a specific code of right and wrong, however rudimentary, are to be found only in that ordered development of society which we call the State.

In this belief there is nothing startling; still less, anything overstrained, perverse, or fantastic. On the contrary, it is the belief upon which civilised men of all ages have, consciously or unconsciously, acted. It is the doctrine which, in the dawn of philosophy, was proclaimed as self-evident by Plato and Aristotle; which, until the close of the Middle Ages, was accepted by all save a small minority of thinkers; which was not effectively questioned, until it became the first task of Europe to break up the outworn fabric of faith and government handed down from a remote past; and which, when once that task was accomplished, when the work of reconstruction —and that, after all, is the normal work of man—was once more taken in hand, was again recognised as the foundation of all truth in these matters by a long line of thinkers, at the head of whom stand Rousseau and, by a strange irony, his bitter assailant, Burke. 'He who gave our nature to be perfected by our virtue willed also the necessary means of its perfection. He willed therefore the State — without which man could not by any possibility arrive at the perfection of which his nature is capable, nor even make a remote

and faint approach to it.' These are the words of Burke.[1] And, with an added appeal to the religious sanction — an addition itself anticipated in the closing chapter of the *Contrat social*—what are they but an unconscious echo of what Rousseau had said before him ?

Thus, alike on moral and on purely natural grounds—and the former, as those which alone can yield the basis for an ideal of Right, are by far the more important—Rousseau was led to reject both the fundamental assumptions of the individualists and the whole fabric which Locke and others had raised upon them. The State, in his view, is not something external to the individual, but of the very essence of his being. So far from imposing restrictions on his liberty, it is the condition without which liberty would be only another name for bondage to his most selfish and most destructive passions. And, entering as it does into the very tissue of his moral being, it has the right to control his acts and to inflict punishment for such as the 'general will' shall have pronounced unlawful : that is, injurious to the welfare of the community as a whole.[2] That this right, like all others, is liable to abuse, is no argument against its validity. It is an argument for caution in its exercise ; an argument for taking each case upon its own merits, for testing each application of the right by its own circumstances and its probable consequences—in one word, by expediency : and it is nothing more.

Such, in Rousseau's view, are the ends for which the State exists ; and such are some of the consequences which flow from their acceptance. All, however, is not yet said. And, unless the doctrine of 'absolute surrender' were supplemented by that of the 'corporate self' and the 'general will,' it would, as Rousseau himself insists, be 'subject to the most enormous abuses.'[3] It might be used to cover a truculent despotism, such as Hobbes had preached in

[1] *Works*, i. p. 418 (*Reflections*) ; *ib.* pp. 522–5 (*Appeal*).
[2] Comp. Plato's *Crito*, chap. xii.
[3] *C.S.* I. vii.

Leviathan. It might be used to justify that enslavement of a whole nation to an irresponsible bureaucracy which we see in Prussia. It is only when every member of the community has a voice in the government of the State, only when the 'sovereignty of the people' is established as a living reality, that these abuses are barred out. There is all the difference in the world between the subjection of a herd of men to an absolute Government and the surrender of each individual to the community as a whole. In the former case, there is nothing to prevent the Government from treating them as slaves, as sheep to be driven wherever the shepherd is minded they should go: on the contrary, there is everything to encourage it. In the latter case, every individual has an equal voice in determining the course that shall be taken. In the former case, the governed remain a mere herd, without cohesion, without corporate life, without a will, individual or collective, of their own. In the latter, they become in the strictest sense a community, with a common life to which every member contributes, with a common will in the moulding of which every individual has his share.[1] That is the practical bearing of the 'corporate self' and the 'general will,' in Rousseau's system. They are designed as checks upon the perversions to which the doctrine of 'absolute surrender,' if taken by itself, almost inevitably leads. And it is because this design has not seldom escaped notice that the real meaning of Rousseau's theory has so often been misunderstood.

Of no less importance are these two conceptions—but, in fact, they are one and indivisible—as speculative ideas. They embody Rousseau's conviction that the community, the State, is something essentially different from the sum of the individuals who compose it; that it has a being, a life, of its own which is not identical with that of its members, taken severally; that it is not an aggregate, but a corporate unity; in one word, that it is an organism, to the life of which every member contributes, unconsciously as well as con-

[1] *C.S.* I. vii., II. i.–ii.

sciously, according to his capacity and which, in its turn, gives to every member a character wholly different from that which would belong to him as an individual, from that which would be his if he had never formed part of it, or if, having once done so, he were now cut off from it, either to join another community, or to live, if that be conceivable, in complete isolation from his kind. 'There is often a wide difference between the general will and the will of all'; or, as it stands in the earlier version, 'the general will is seldom identical with the will of all':[1] that is one of the ways in which Rousseau strives to express the distinction which he had in mind. The phrase may not be adequate. But it is none the less significant of the importance and novelty of the conception which he was struggling to make clear.

The idea of the State, as an organism, dominates the whole of the *Contrat social*; but the word itself is never used, and the analogy between the State and an organised body is never explicitly brought forward.[2] Both omissions are made good in the *Économie politique*, where the analogy is drawn out to the minutest detail. In truth, however, no analogy could be more misleading. Unless used with the utmost caution, it infallibly suggests an absorption of the individual members in the collective life of the whole body, a denial therefore of their separate existence, of their power of independent action, which is contrary to the facts and which, if enforced in practice, could only end in tyranny and enslavement.

That Rousseau himself was aware of this appears plainly from a few sentences which occur in an early fragment: 'However much the citizens may call themselves *members* of the State, they can never be united with it as the natural member is united with the body. No art can prevent each one of them from having an individual and separate existence, in virtue of which he is able to provide unaided for his own

[1] *C.S.* II. iii.; Geneva MS. I. iv. (*Political Writings*, i. p. 462).

[2] Unless we are to reckon the vague references in *C.S.* II. iv. and III. xi.

preservation. The nerves of the body politic are less sensitive, its muscles less vigorous, the whole frame more loosely knit; the least accident is capable of dissolving the whole union.'[1] It would be hard to put this side of the truth more pointedly. Yet, as he worked out his theory, Rousseau was but too apt to ignore this side and to fix his attention solely on the other: to see nothing but the unity which holds the parts together, and to forget the diversity of the parts which go to make it. His unity too often sinks into bare identity, each part reproducing the others and all alike merged and lost in the 'sovereign sway and masterdom' of the whole. It is quite true that the idea of organic unity is the most original element in his theory. But that is no reason why he should have overcharged, and therefore distorted, it at the expense of all the rest. The truth is that neither the analogy of the natural organism, nor any other physical analogy, can hope to embody anything so subtle as the essentially spiritual relation between the individual and the State. They are of service as rough symbols of that which has, and can have, no counterpart in the world of nature; but they are nothing more. And the failure of Rousseau to give more than a one-sided expression to the truth after which he was reaching, though doubtless in part due to an imperfect grasp of that truth, should also perhaps be partly attributed to the inadequacy of the image in which he allowed himself to be imprisoned.

With these reservations, the doctrine of the 'corporate self' and the 'general will' is as true as it was original. And, as will have been inferred from the above statement, it is no less fruitful on the practical than on the speculative side. In Rousseau's conception, indeed, the two things are inseparable. And if he lingers, with a zeal which has often puzzled his commentators, upon the more speculative issue, that is because it involves practical consequences which he held, and rightly held, to be of supreme importance.

[1] *L'état de guerre* (*Political Writings*, i. p. 298).

The 'general will' is, to him, no abstract idea such as, once recognised, may be left to take care of itself. On the contrary, it is a living principle of action: a principle to be kept alive only by the sleepless devotion, the watchful jealousy, of all the individuals concerned. It is this devotion, this jealousy, which alone can 'hold the State true to the end for which it was founded—that is, the common good of all':[1] that common good, the necessity of obedience to which is 'the one fundamental law of the State, the one law which flows directly and immediately from the social Contract.'[2]

For, if he roundly asserts that 'the general will is always right,' that it is 'incapable of going wrong,' he is careful to explain that this is true only so long as it remains general: only so long, that is, as it is kept free from any individual or sectarian bias; only so long as it is directed not to selfish ends, however plausibly decorated, but to the common good of the community as a whole. And seeing that individual and sectional interests are for ever seeking to assert themselves at the expense of the common good, to maintain the purity of the general will is a task of ceaseless difficulty, of perpetual risks and hazards, all of which must be cheerfully faced as the only alternative to civil slavery and death. *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium*, he exclaims in the words of a high-minded Polish patriot: 'Rather the perils of freedom than slavery and ease.'[3]

And if he is asked what practical means can be devised for guarding the purity of the general will, for shutting the door against all individual or sectional interests, his answer is: there are two ways, and two ways only; but they are both dictated by the very nature of the case. The first of these, the prohibition of all partial or sectional associations within the general association (which is the State itself), opens up a

[1] *C.S.* II. i.
[2] *C.S.* (first Draft) II. iv., *Political Writings*, i. p. 493.
[3] *C.S.* III. iv.

variety of questions which are most conveniently reserved until we come to consider the closing chapter, that on 'Civil Religion.'[1] The second is far simpler; it leads us direct to the last link in Rousseau's argument, the true nature of the Law.

If the public will is to remain the general will, he urges, then every expression of it—that is, every law—must be general not only in its origin, but also in its practical scope and application. 'It must issue from all, to be applied to all.'[2] It must not only be voted by the whole people; it must also be directed neither to the profit, nor to the loss, of any one class—still less, of any one individual—but to the advantage, even if it be an advantage purchased by sacrifice, of the community as a whole. 'What touches all must be allowed of all,' that is one half of the truth which Rousseau sums up in his doctrine of the general will and the Law. Invert the statement, and we have the other half of it: 'what is allowed of all must touch all.' And the second half is to him the necessary complement, the necessary correction, of the first. If the one is needed to secure the community from the tyranny of a despot or an oligarchy, the other is no less essential as a safeguard against the oppression of a class or an individual by a majority, masquerading as the whole body.

It may be objected that such a precept, however excellent in theory, is in practice wholly unworkable; that, whatever may be the case with criminal laws, civil laws, in particular those dealing directly or indirectly with finance, are always apt to affect one class, or one group, of the community more closely, it may be more injuriously, than the rest. And we have only to consider such measures as a graduated Income Tax, or an Employers' Liability Act, or a compulsory Insurance Act, to see that there is much force in the objection. Indeed, if Rousseau's words are to be taken literally, it must at once be admitted that all such legislation is, on principle,

[1] Below, p. xxxvii *sq.*

[2] *C.S.* II. iv.

barred out. That, however, is the last thing to be desired. We are therefore thrown back upon the wider formula suggested in another of his writings: that the true test of legitimacy, whether for a law or for any executive measure, is its equity.[1] The narrower formula will always have its value, as a rough rule which serves in the majority of cases. But the wider and vaguer formula is that which alone holds good in all circumstances whatsoever. The passage containing Rousseau's psalm of praise to the Law—for it is nothing less—will be found in the appendix to this volume.[2]

IV

This completes our sketch of the main argument of the *Contrat social.* The first step, the 'absolute surrender' of the individual, once granted, all the rest follows by an iron chain of logic: the communal, or corporate self, replacing that of the individual; the general will, as the organ of the communal self; and the Law, as the outward act, or utterance, of the general will. Only, unless the gravest injustice is to be done to the author, it must never be forgotten that the idea of communal or corporate life, which runs through the whole of his reasoning, is to him no dead phrase, but a living reality: and that, directly we allow it to be displaced, either in our own mind or in the community to which our allegiance is owing, by the purely mechanical conception of a Government, or a faction, imposing its own will, under whatever disguise, upon a passive body of 'subjects,' we have renounced all that is vital in his doctrine: or rather, have distorted it to ends the direct opposite of those which he had at heart.

The rest of the treatise is taken up either with what may fairly be called deductions from the above principles, or with rather sweeping qualifications of the inferences which might not unnaturally be drawn from the abstract method and

[1] *Éc. Pol.* (*Œuvres*, iii. p. 285).

[2] Below, p. 172 *sq.* It reappears in *Éc. pol.* (*Œuvres*, iii. p. 283).

arguments of the opening pages. To the former belong his examination of the different forms of Government, his emphatic rejection of the representative system, his insistence that the institution of Government is not, as the authors of the English Revolution supposed, a contract between the governor and the governed, but a trust, revocable at any moment, from the community to its deputy. Chief among the latter are the startling concessions which he makes to the influence of soil, climate and other conditions imposed from without; or, what is still more significant, to the influence of national character and historical tradition, as determined from within. Two points only, among those mentioned, require any comment: his comparison between the different forms of Government, and the part he allots to the play of physical and historical circumstance.

Following the accepted division of Governments into Democracy—a term which he confines to that form of it in which the executive rests with the whole body of citizens[1]—Monarchy and Aristocracy, he concludes that, in the abstract, the last is at once the most natural and the best.[2] He is careful, however, to insist that, so long as one indispensable condition, the sovereignty of the people, is maintained—as it is of necessity in a democracy and as it may be in a limited monarchy—either of those other two forms may be justified, and indeed demanded, by the special circumstances of the case.[3] Thus he holds it hardly conceivable that a large State should be governed otherwise than by a monarch.[4] As, however, he has a deep-rooted distrust of all large States,[5] as moreover, he is firmly convinced that every monarchy tends to degenerate into despotism,[6] it must be admitted that, in this instance, he takes back with one hand much of what he had given with the other. Still, there is no mistake about his assertion of the principle.

[1] *C.S.* III. iv. [2] *C.S.* III. v. [3] *C.S.* III. iii.
[4] *C.S.* III. vi. [5] *C.S.* III. xiii., xv.
[6] *C.S.* III. vi.; *Jugement sur la paix perpétuelle*; *Gouvernement de Pologne*, chap. vii.

And this leads us to the last point in his general argument upon which it is necessary to touch: the large allowance which, from the latter half of the second Book onwards, he makes for considerations of expediency. From the abstract tone of his earlier chapters, this was certainly not to be expected. And after the opening words, which challenge all men and all nations to throw off their chains and reclaim the freedom which is their birthright, it is a shock to find that there are large stretches of the earth from which all hope of a 'good polity' is for ever banished: in short, that freedom is confined to the temperate zone.[1] Still less, perhaps, would the reader, who has been thrilled by the defiant strain of those opening sentences, be prepared for the almost timid deference to established usages and historical precedent which runs from beginning to end of his subsequent works on the affairs of Geneva and of Poland.

That there is any absolute inconsistency between these two lines of argument it would be hazardous to maintain. But it is certain that they belong to two very different strands of thought: the one, the more abstract, to that which, by nature and instinct, Rousseau himself was disposed to follow, and which, moreover, the example of Locke, his early master in this field, had done much to sanction; the other, the more concrete and flexible, to that which, among the moderns, Montesquieu was the first to grasp as a fundamental principle of political philosophy, and to expound with a lavish wealth of historical illustration.

The great work of Montesquieu, *Esprit des lois*, was published in 1748, a year before Rousseau's first notable book, the *Discourse on the Arts and Sciences*, was written. Unlike most of his contemporaries, Rousseau saw the immense importance of it from the first.[2] But his mind was essentially

[1] *C.S.* III. viii.

[2] The traces of Montesquieu's influence upon the *Économie politique* and the early fragments are comparatively slight; for exceptions see *Œuvres*, iii. pp. 285, 301, *L'état de guerre*, and *Pol. Writ.* i. pp. 351–5. The *Biographie*

of the brooding cast; and it would seem that the full force of Montesquieu's conclusions—the inseparable connexion between the character of the community and the physical conditions among which its lot is cast, or again between its character and the form of government suitable to its growth—was slow to sink into his mind. It is in fact more than doubtful whether, when he wrote the opening pages of the *Contrat social*—probably about 1755–56—he foresaw either the full extent or the full bearing of the qualifications which he would be led to make upon his initial challenge. And it is certain that, when he came to write the latter part of the treatise—still more when, within two years of its publication, he turned his mind to the practical problems of Geneva and, a few years later, to those of Poland—he had learned the lesson of Montesquieu more clearly and more completely than Montesquieu himself. For, whereas the stress of Montesquieu is laid almost exclusively upon the influence of soil and climate—an influence which he is now generally admitted to have much exaggerated—Rousseau is far more concerned with the deeper and subtler influences which mould a nation from within; with the natural character which does so much to determine the outward course of a nation's history, as well as the form and spirit of its Government; with the form and spirit of the Government, which, in its turn, reacts in a thousand ways upon the original character, as stamped by blood and race. And he is fully aware that the ultimate character of a nation consists not only, and not chiefly, in a certain 'humour' received

universelle, however, upon the authority of Grimm, tells a significant anecdote, which cannot well be placed later than the spring of 1756. Some of Rousseau's friends were maintaining the paradox that Montesquieu could never have written great parts of *Esprit des lois*. Rousseau, who was playing the spinet and seemed absorbed in it, suddenly stopped and broke out: 'Tell me, then, what God can have written that book.' In *Émile* he gives his considered verdict: 'The only modern capable of creating this great, but useless, science'—political philosophy—'would have been the illustrious Montesquieu' (*Œuvres*, ii. p. 430).

from without, but also, and far more, in the ply given by a long series of historical struggles and the long pressure of historical tradition.

'It is certain,' he says in an early writing, 'that, in the long run, nations are what their Governments make them: warriors, citizens, men, when the ruler so wills it; populace and rabble when it pleases him.'[1] So again, in his last writing, he pleads thus with the Poles: 'In thinking of what you desire to gain by reform, never forget what you may lose. Correct, if it be possible, the abuses of your old constitution; but never despise that which has made you what you are. . . . I do not say that you ought to leave things as they are. I do say that you should not touch them save with the utmost caution. At this moment you are more struck by the defects of the old system than by its advantages. The time will come, I fear, when you are more alive to its advantages; and, unhappily, that will be when you have lost them.'[2] It would be difficult to find in Montesquieu anything that goes so deep as this. It would also be difficult to find anything more unlike the familiar picture of the 'French aeronaut,' the champion of abstract rights at all costs, which Burke painted, and which, for most Englishmen, still remains the sole authentic portrait of Rousseau.

In estimating the exact value of the discrepancy between the opening and the close of the *Contrat social*, it is, no doubt, necessary to make some allowance for the oratorical method which was habitual to Rousseau. It was always his instinct to arrest the attention of the reader by a sweeping assertion on the very threshold: an assertion which, in the very act of making it, he was well aware would need subsequent qualification. The method has its advantages. It has also the drawback of preparing the reader for conclusions differing more or less pointedly from those which he actually gets. In this instance, however, it is probable that the

[1] *Éc. pol.* (*Œuvres*, iii. p. 285). [2] *Gouv. de Pologne*, chap. i.

discrepancy is due not so much to any method of statement, whether deliberate or instinctive, as to a real change, perhaps not more than half conscious, in the writer's way of thought. So far from being a man of fixed ideas, he was in fact singularly open to new lights: singularly liable, therefore, to recast his conclusions, more or less completely, in the very act of shaping them. Of all his works, the *Contrat social* was that over which he brooded the longest. He must have taken at least five or six years—as some have thought, considerably more—to write it.[1] Of all his works, therefore, not even excepting *Émile*, it is that which bears the strongest marks of the successive changes—all of them tending to greater depth and fullness—through which his mind passed as he wrote it. Half an individualist when he wrote the opening chapter, through the bulk of the treatise he is a fiery champion of the corporate being and the corporate rights of the State. An abstract theorist after the fashion of Hobbes or Locke in the earlier part of the argument, he is as concrete as Montesquieu, and in ways often more subtle than Montesquieu's, at the close. To trace the successive stages of this progress is one of the tasks, and certainly not the least interesting of them, to which the student of the *Contrat social* is called.

V

It now only remains to consider the closing chapter, that on *Civil Religion*, and the various problems it involves. The chapter itself was not written until the final revision of the book for the press (1761); and it is doubtful whether it formed part of the author's original design. The opinions

[1] See above, p. xi. M. Schinz considers that the most important chapter (I. ii.) of the first draft was written before the *Discours sur l'inégalité*, *i.e.* in or before 1753. M. Beaulavon, on grounds with which I am constrained to agree, differs from this view. Their articles appeared in the *Revue d'hist. litt. de la France* (1912, 1913). Both writers throw much incidental light on the growth of Rousseau's political thought.

set forth in it, however, had long been held by Rousseau; with one exception, that of the death penalty for 'relapsed' atheists, they had been stated in a well-known letter to Voltaire as early as 1756.[1] They must therefore be regarded not as a passing caprice, but as the settled convictions of the writer. 'As soon as men come to live in civil society, they must have a religion to keep them there. No nation has ever endured, or ever will endure, without religion. If no religion were given to it, it would make one for itself, or speedily perish.' (Such are the opening words of the chapter in the original draft,[2] and they strike the key-note of the whole argument that follows.)

It is not enough, the argument continues, that a nation should have a religion. That religion must have a direct bearing upon the national life, or it is useless, perhaps worse than useless, for the purpose. It must be such as to make good men, no doubt. It must also be such as to make good citizens. It must be directed not only to moral, but also to civic, ends. How do the religions known to us from history and experience satisfy this double requirement? Roughly speaking, they may be classed under three heads: the old ethnic religions, Jewish or pagan, which sacrificed everything to the State; the religion of the Gospel, which confines itself to the individual and takes no account of the State; and the sacerdotal religions—Catholicism is the supreme example of them—which place the State at the mercy of the Church.

Of these, the ethnic religions fulfil the second, the civic, requirement completely, but give very imperfect satisfaction to the first. The sacerdotal religions fulfil, or may be charitably assumed to fulfil, the first, but run violently counter to the second. The religion of the Gospel fulfils the first to admiration, but entirely neglects the second.

[1] *Œuvres*, x. pp. 132–33.

[2] *Political Writings*, i. p. 499. The same thought appears in the final version ('On prouverait au premier—Bayle—que jamais État ne fut fondé que la religion ne lui servît de base'), but in a less conspicuous place.

For our purpose, the ethnic religions may be left out of the reckoning: the conscience of mankind has pronounced against them, largely on account of their ruthless cruelty, and the verdict is little likely to be reversed. We are left with the sacerdotal religions and the Christianity of the Gospel; and neither of them gives what we require. The former must at once be rejected, and their adherents debarred from all rights of citizenship. Their intolerance inevitably sets citizen against citizen; their priestcraft, creating as it does an *imperium in imperio*, runs directly athwart the sovereignty of the State. In other words, they are doubly anti-civic: they sow discord between one individual and another; they destroy the unity which binds together the community as a whole. Even the Christianity of the Gospel, ennobling as it is for the individual, is for the citizen manifestly insufficient. It needs to be supplemented by a 'civil' religion, which shall bind every citizen to the sacred duty of maintaining the Social Contract, and of upholding the law of the land—that is, the sovereign will of the community—to the utmost limit of his powers.

The argument strikes, and is intended to strike, against two distinct classes of men—against atheists (and agnostics) on the one side, against at least the more bigoted sort of Catholics upon the other: against the former, because, having no religion, they can have no binding sense of duty; against the latter, because their religion makes them the enemies both of their fellow-citizens and of the State. Thus Rousseau arms himself with a two-edged sword of persecution, equally ready to smite those whose religion is anti-civic on the one hand, and those who have no religion at all upon the other.

To this doctrine there are at least two fatal objections. It is cruel in its effects, and, so far as 'unbelievers' are concerned, it does not even serve the purpose which it is intended to attain. Over the first objection it would be idle to linger. That Rousseau should have stooped to persecute

for opinion and even, in certain circumstances, to punish it with death would be incredible, were it not remembered that the very fathers of free thought, Milton and Locke not excepted, had argued, though more vaguely, in the same spirit and come to much the same practical conclusions.[1] This, however, though it may palliate, in no way excuses his delinquency. For, during his own lifetime, Voltaire and others, to their eternal honour, had wakened the conscience of the world by their passionate protests. And it is lamentable that, at the moment when one form of bigotry was at last yielding to shame and reason, Rousseau, by nature the most tolerant and humane of men, should have revived it in another. It may be perfectly true that, as Governor of his ideal State, he would have shrunk with horror from applying his theory in practice.[2] But then where was the use, to say nothing about the humanity, of framing it?

The second objection cuts even deeper than the first. Religion is a thing of the heart, or it is nothing; and no man knew this better than Rousseau. But no oath, civic or otherwise, can give security for the heart. It may be taken by an unprincipled atheist, more concerned to save his place or his skin than to obey his conscience. It may be taken by a man who is intellectually convinced both of the being of God and of those other attributes assigned to Him by the official creed of Rousseau, but on whose heart and life such beliefs, or half-beliefs, have no practical influence whatever. In either case the whole purpose of Rousseau is brought to nought. The only person shut out by his fine-spun scheme is the conscientious atheist: that is, the very man who, on Rousseau's own showing, ought to be admitted and welcomed.

[1] See *Areopagitica* (Prose Writings, p. 118) and *Letters on Toleration* (*Works*, ii. p. 251). Instances might be multiplied out of the political philosophers, *e.g.* Spinoza (*Tract. theologico-pol.* xix. §§ 21–49), Pufendorf, Burlamaqui—the last of whom wrote as late as 1747.

[2] 'Si j'étais magistrat, et que la loi portât peine de mort contre les athées, je commencerais par faire brûler comme tel quiconque viendrait dénoncer un autre' (*Nouvelle Héloïse*, v., Lettre v. (note)).

Such is the sole result of Rousseau's Test Act: the one thing he has to show for making religion a matter of police.

Another objection, this time speculative rather than practical, has been raised against Rousseau's doctrine of the civil religion. It has been condemned as radically inconsistent with the rest of the treatise, as a death-bed repentance, in which the purely human tie of contract, or utility, is at the last instant replaced by Divine Right as the basis of the State.[1] Certainly it is not to be denied that, with this the closing chapter of the *Contrat social*, a new bond of civic union is abruptly—and, save for a casual reference in an earlier chapter on the Lawgiver, without any previous warning — brought before us. But whether there is anything incompatible between the new motive and those established in the bulk of the treatise is another matter.

The argument deserves serious consideration. On the whole, however, it would seem that, in this case as in so many others, Rousseau is to be cleared of inconsistency. The new bond here proposed leaves all the old bonds—the instinct of self-preservation, the sense, at first dim then gradually brightening into clear consciousness, of brotherhood and moral obligation—untouched and unimpaired. All it does is to add a fresh sanction—a sanction of all others the most binding—to the discharge of duties in the first instance conceived as purely human, but eventually seen to rest, as in the last resort all other human ideals are found to rest, upon something not human but divine. It is so, in Rousseau's view, with man's moral ideals; it is so with his quest of knowledge; it is so finally with his craving for beauty, whether as presented to him in the field of nature or created by him in the works of his own art.[2] In none of

[1] See the notable article by M. Schinz, 'La Question du *Contrat social*,' referred to above (p. xxxvii).

[2] See *Émile*, Book iv. ('La Profession de foi du vicaire Savoyard'); and as to art, the saying twice repeated in his writings (*Nouvelle Héloïse*, vi., Lettre viii., and *Émile*, v. p. 419), and, according to d'Escherny, constantly on his

these cases is the human motive either destroyed or weakened by the recognition of something behind it and above it. If it is to have permanence and universality, it is seen to involve the working of some higher power; and that is all. What Rousseau does, therefore, is merely to apply to the political life of man the same principle which, in common with many other thinkers, he believed to hold good in the other chief fields of human activity; in the world of morals, of knowledge, and of imaginative art. There is no more question of 'divine right' in the one case than in the others. That could only be said if he had believed the State to be founded by divine intervention, or asserted one particular form of Government to have greater sanctity, a higher claim to divine approval, than the rest.

In the case of morals and politics, there is doubtless a further reason for insisting upon the religious aspect of the matter. Rousseau was wrong in declaring that the man who does not believe in God cannot be trusted to do his duty to his neighbour and the State. He was right in maintaining that, to the great majority of men, such a belief affords a motive for action more powerful and more binding than any other. He was right in holding that to the life of mankind—above all, perhaps, on the practical side, whether moral or political—the loss of religion would be of all losses the most fatal. And, though the means he took for averting this loss, for bringing this motive to bear upon the life of his ideal State, are inexcusable and indeed self-destructive, it is something that, in defiance of a prejudice almost universal among the 'philosophers' of his day, he should have had the sagacity to see and the courage to proclaim the importance of the end.

Yet another problem, and one which touches political life still more closely, is raised by this questionable chapter.

lips: 'Hors l'Être existant par lui-même, il n'y a rien de beau que ce qui n'est pas.' Compare *Dialogue* I. (*Œuvres*, ix. pp. 109–10). At bottom, this is not inconsistent with that other saying: 'L'homme ne fait rien de beau que par imitation' (*Political Writings*, ii. p. 534).

That is, the right of association. Rousseau's proscription of the Catholics is, among other things, a denial of any right on the part of the citizens to form sectional, or partial, societies within the bosom of the State. This is no mere inference. On the contrary, as we have already seen, it is asserted as a general principle of policy, in the most explicit and sweeping terms possible, earlier in the treatise.[1] And it is clear that, at least in his fiercer moments, he regards all such societies — churches, trade unions, associations for any conceivable political object would all come under the ban—as in themselves, if not directly and avowedly hostile to the State, at least fatal to its purity and integrity. 'To secure a true expression of the general will,' he writes, 'it is necessary that no partial association should exist within the State, and that every citizen should give his vote purely at his own prompting.'[2]

To this maxim there are two unanswerable objections. It strikes at the root of freedom, and it strikes at the root of progress. The instinct of association is among the most rudimentary instincts which belong to man as a social being. To forbid its exercise is therefore to assail the freedom of the individual in its tenderest point; it is to deprive him of what may fairly be called the most elementary of his 'rights.' No less crushing is the blow dwelt at progress: the progress, in the first instance, of the single community and, through it, of humanity at large. All reforms have been launched by a 'minority of one.' It is only by the gradual conversion of others to their justice and expediency—in one word, only by free discussion and association—that they are carried to triumph. To prohibit association is therefore to make progress well-nigh impossible. And, as Rousseau had no belief in progress, this is a consequence which he would manifestly have accepted without a pang.

But even this is not all. Behind the ban upon associa-

[1] Above, p. xxx. [2] *C.S.* II. iii.

tion lies a radically false view of the relation between the individual and the State. Isolation of the individual is still, in truth, as much the ideal as it was when he wrote the *Discourse on Inequality*; and unless that isolation is as complete in the civil state as it was in the state of nature, he gives up all for lost. There is to be no bond, no political connexion, between one individual and another; the only tie to be recognised is that between the individual and the State. It is, however, only when united with others, only by free intercourse and discussion with others, that the individual can either find expression for his own life, or contribute what it lies in him to contribute to the life of the whole body. Cut off from such union, he is no more than one among a countless host of atoms, all of them drifting helpless before the omnipotence of the State. An abstract State on the one hand, an equally abstract individual upon the other—that is the goal towards which Rousseau's system, in this aspect of it, inevitably leads. *Divide et impera*: by the strangest of ironies, the old maxim of empire receives a new life, a new meaning, from the man to whom all forms of empire were hateful. Disband the community, hold every member of it jealously severed from the rest; so only will you maintain the sovereignty of the State.

There we come to the true root of the mischief. It was to guard the rights of sovereignty that Rousseau declared war upon the right of association—incidentally, as we have seen, upon the very being of individuality—and it was for nothing else. How far can it be said that his alarms for sovereignty were well founded? Is there any ground for his belief that the rights of sovereignty and freedom of association are mutually exclusive?

There are those who would wave this question impatiently aside. Association, they hold, is among the indefeasible 'rights of man'; and, as a right, it is neither to be prohibited, nor even limited, under any circumstances, upon any plea of expediency, whatever. The argument from the 'rights

of man' is, however, uncommonly treacherous; in the abstract and absolute form here indicated, it is utterly untenable. 'The rights of men,' as Burke said, 'are their advantages.'[1] They are to be determined, that is, not on abstract grounds — which indeed, when examined, will always prove to be no more than oracular assumptions—but by the advantages which, on the balance, they offer to those who hold them: in one word, by expediency. Few, therefore, if any, of what we conveniently call 'rights' are things absolute and indefeasible. Even the right to life, of all rights the most fundamental, is limited by the penal law; it is still further limited by the needs of national defence.

Association, no doubt, is, for reasons already given, a right so essential to the well-being not only of the individual, but of the whole community, that to prohibit it root and branch, as Rousseau does, or appears to do, in the passage above cited, is utterly indefensible. The sovereignty which cannot exist side by side with association of any sort or kind is a sovereignty which can mean nothing but tyranny: a sovereignty therefore which no man should desire to uphold. As a general principle, the right of association must be unhesitatingly admitted. Whether there are any limitations to its exercise is another matter. And the only question worth discussing is, What are the principles which ought to guide us in deciding when, if ever, such limitations should be imposed?

And here the principle invoked by Rousseau, inadmissible though it be as he states it, may well serve to put us on the right track. That association, merely as such, runs counter to any reasonable claims of sovereignty, is a mischievous delusion. On the contrary, it is essential to that formation of intelligent opinion without which sovereignty, so far from expressing the 'general will,' is merely another name for the arbitrary will of Government. It is possible, however, and even probable, that certain forms, or certain develop-

[1] *Reflections* (Works, i. p. 404).

ments, of association may be hostile to those rights of sovereignty which it is important, perhaps even essential, to uphold.

Thus it is conceivable that an association may be formed the very principles of which are, in themselves, a challenge to the sovereignty of the State. Such was the League in the days of Henry III. and Henry IV. of France. Such were some of the religious bodies which arose, both in England and Scotland, during the Puritan Revolution. Such, as Rousseau held in his more uncompromising moods, was the Catholic Church. Again, it is conceivable that an association, harmless in itself, may become hurtful by its abuse: that, by violence or corruption, it may win such power as to make any genuine utterance of the general will henceforth impossible. So it was with the Jacobin Clubs in the middle years of the Revolution. And the same charge, justly or unjustly, has been brought against various political or semi-political associations in our own country.

In neither of these cases can the right of the State to assert its sovereignty be reasonably denied. How far it may be expedient to exercise that right—above all, in things touching religion—is another matter: a matter to be decided solely on the merits of each challenge, as it arises. Considering the vital importance of association to the life of the community, it is right that interference should be limited to the most extreme cases: to cases where, for the sake of the community itself, interference is a manifest necessity. That, in itself, would have the effect of barring out almost every one of such instances as would fall under our first heading: all, in fact, except the Catholic League, which was, and was intended to be from the first, a direct challenge to the sovereignty of the lawful king; and the Catholic Church, on those occasions, and those occasions only, when it has thrown itself, as it did in the French Revolution, directly and flagrantly across the path of the State.[1] In the case of

[1] This is not to say that the Civil Constitution of the Clergy was

associations, harmless in their origin and rendered harmful only by subsequent abuse, the need of interference is likely to be more frequent. For it is of the essence of such abuse to stifle the voice of the general will: that is, to poison the life of the community at its very source. Against such a possibility, Rousseau's warning was more than justified.

VI

The first result of the *Contrat social* and *Émile* was to bring on Rousseau a storm of persecution. The Parlement of Paris led the way with a decree of arrest, which, under strong pressure from his friends, he avoided by a hurried flight to Switzerland. Geneva followed suit with a like decree, barbed by an order that the offending books should be burned by the common hangman. The Senate of Bern, in whose territory he had taken refuge, the States of Holland, the Archbishop of Paris, all added their faggot to the blaze. And for the next three years Rousseau was perpetually at a loss where to lay his head. At last his mind gave way under the strain, and for the rest of his life he was haunted by the fixed belief—a belief in which recent discoveries have shown that there was a solid, if relatively small, core of reality[1]—that the whole world was banded in a conspiracy to outrage and defame him. The reality of persecution had bred the

anything but an ill-considered measure, cutting as it did violently across Catholic convictions on the subject of Church discipline. It may be doubted, however, whether any conceivable prudence would have enabled the Assembly to avoid an open breach with the Church. In fact, the wrath of the Catholic party seems to have been stirred at least as deeply by the refusal of the Assembly to declare Catholicism the religion of the State, or by the expropriation of Church property, as by the ill-judged Civil Constitution. See Barruel, *Histoire du clergé pendant la Révolution*, pp. 22–28 (London, 1793), and de Pressensé, *L'Église et la Révolution française*, Chaps. iii. and iv. (especially pp. 129–39).

[1] Mrs. Macdonald, *J. J. Rousseau: a New Criticism*, 2 vols., 1906.

mania of persecution; and the latter was a source of abiding torture far more cruel than the former.[1]

So far as France is concerned, it is probable that the measures referred to were due almost exclusively to religious motives: that is, that they were directed against *Émile*. With Bern and Geneva it was a very different matter.[2] There the dominant motive, there can be little doubt, was dread of a political firebrand. The *Contrat social* preaches 'the subversion of all Governments'—that is the charge levelled against Rousseau in the Genevan decree, and in the anonymous defence of it issued by the Procureur général, Tronchin, a year later.[3] What was the particular doctrine which rankled so bitterly in the mind of these fluttered senators? We shall risk little in assuming that it was the 'sovereignty of the people.' That was the offence which no friend of the old order, whether before or after the French Revolution, could ever pardon.

Yet no practical consequence, however true and however startling, can exhaust the meaning of a book like the *Contrat social*. And as we look back on the century and a half which has passed since its appearance, the question is forced upon us: What, in the light of that experience, is seen to have been its historical significance?

First and foremost, the *Contrat social* is a landmark of supreme importance in the history of political philosophy. For more than a century before it was published, the individualist theory had swept all before it. And, with all its services to human liberty, we are still suffering from the host of half-truths, even now often mistaken for whole truths, which that theory embodies. The *Contrat social* marks the turn of the tide. Not that the individualist theory fell in an

[1] See Rousseau's *Dialogues* (1776), *Rêveries* (1776–8), and *Correspondance* (especially the letter to Saint-Germain of Feb. 26, 1770).

[2] See Masson, *La Religion de J. J. Rousseau*, ii. pp. 126–32 (1913).

[3] See *Lettres de la Montagne*, vi.; *Représentations des Citoyens de Genève*, p. 5 (1763). Tronchin's *Lettres de la Campagne*, to which the *Lettres de la Montagne* are an answer, appeared in Sept. 1763.

instant, like the walls of Jericho, at the blast of Rousseau's trumpet. On the contrary, in this country at any rate, it still remained the dominant theory for the next century to come. But, from the moment when this resounding blow was struck, the balance of argument was shifted from the theory which centres round the individual to that which rests upon the corporate being of the State. And a long line of thinkers, from Burke to Mazzini, deepened and strengthened —often, it must be admitted, cruelly distorted—the principles which the *Contrat social* had proclaimed.

This is the first and, when all is said, the most signal service which Rousseau, as political thinker, rendered to the world: the overthrow of a one-sided and ill-considered theory. But that theory was rich in practical consequences: some of them, it may readily be admitted, almost wholly good; others a blend of good and evil; others again entirely mischievous. Of the first, the strong impulse it gave to individual energy may serve for an example; of the second, the doctrine of abstract rights—a doctrine which, amid much wild work, did undoubtedly ring the death-knell of many odious abuses; of the third, that total divorce between politics and morals which, from the first a glaring defect in the individualist system, became more and more mischievous as the need of reforms, affecting the moral life of the community, became more and more insistent. Of Rousseau's position towards the two first of these matters enough has been said already. On the third point a few words must be added.

Of all the practical consequences which flowed from the individualist theory, the denial of all moral functions to the State was the most fatal and the most shameful. The result is writ large in the slums of our industrial cities, in the hovels which still disgrace many of our villages. It was writ larger yet in the monstrous conditions under which our whole industrial system was allowed to grow up, and which, after a well-meaning effort on the part of Pitt—an effort

significantly defeated by the cold-blooded criticisms of Bentham—were allowed to remain unchecked and unreproved for half a century: and all this under the 'all-atoning name of liberty,' of the sacred right of the master to buy his labour in the cheapest market, of parents and 'guardians' to sell the labour of their children for what it would fetch in a market which they themselves had artificially flooded.

To their honour it must be said that not a few individualists were, on certain points and at some moments, better than their creed. But to violate a principle is not to defend it; and a principle which can be made tolerable only by exceptions is no principle at all. Directly a theory is brought to this pass, the only way is to throw it over altogether.

That, on the practical side, is the historical importance of Rousseau. From beginning to end, the *Contrat social*, to say nothing of his other writings, is fired by the conviction that the whole duty of the State towards its members is not discharged when it has established formal equality for all before the Law. Such an equality—even assuming it to be, what in fact it never is, not merely a nominal but a real equality—is little better than a mockery. It is no more than a polite way of saying that the State undertakes to keep the ring, while all its members—strong and weak, rich and poor—fight it out for the 'survival of the fittest': and, under these conditions, the 'fittest' means the craftiest or the richest. Accordingly, it is Rousseau's firm conviction that the equality in question must be not merely an abstract and formal equality, but operative and real. And by this he explains himself to mean not that all citizens are to be 'absolutely equal either in power or in riches'—given the inequalities of human nature, that is an impossibility—but that none shall be so powerful as to be able to 'do violence to' either the physical, or the moral, freedom of his fellows; 'none so rich as to be able to buy another, none so poor as

to be under the necessity of selling himself to another': in a word, as he says elsewhere, that there shall be 'neither millionaires, nor beggars.' 'It is the constant tendency of things to destroy equality; it should be the constant tendency of the Law to uphold it.'[1]

In the technical sense of the term, Rousseau was not a socialist. But, from this and other utterances, it is clear that there was in him a strong vein of socialism. And that vein appears still more plainly in the *Project of a Constitution for Corsica*, which was written some three or four years after the *Contrat social* was published. Some of his contemporaries—in particular, Morelly and Mably, both of them pronounced communists—held more extreme views than he did about property. But it may be doubted whether any of them stands so directly in the line of social reformers, whether any of them has had so deep an influence upon the course which social reform has actually followed. And the reason is that none of them had so firm a grasp of the moral aspect of the question, none of them saw so clearly how inseparable is the connexion between politics and morals. That, with the doctrine of the sovereignty of the people—but, to him, the two things went hand in hand—is his chief contribution to the political life of Europe.

Such are some of the chief debts, speculative and practical, which the world owes to the *Contrat social*. It is true that Rousseau's argument is often marred by inconsistencies, by exaggerations, by omissions. One instance of each shortcoming must suffice. As for inconsistencies, the very conception of Contract is a legacy from the individualist theory, and fits ill enough with the doctrine of the corporate self and the general will which it was Rousseau's mission to drive home. Again, by a gross exaggeration, the 'total surrender' of the individual is too often interpreted in such a way as to reduce him not merely, as the author claims, to a 'fraction' of the community, but to a cypher of no account

[1] *C.S.* II. xi.; *Gouvernement de Pologne*, Chap. xi.

whatever in an infinitely powerful machine. Lastly, the most glaring omission is the absence, it would be more correct to say the negation, of the very idea of progress. The State is founded by one miracle, that of a Contract, which suddenly converts a herd of 'stupid and limited animals into reasoning beings and men.' It is cemented by another, that of the heaven-sent Lawgiver, who induces men, still more than half in the bondage of nature, to accept restrictions which cut athwart the first instincts of nature at every turn; who can only succeed in his task therefore, as Rousseau himself admits, on the assumption that his charges are already that which they could not become until after a long course of the discipline which he persuades them to undergo.[1] Thus the only advances which Rousseau recognises are the result not of slow and ordered progress, but of sudden leaps and bounds. They are due not to the inward promptings of men's nature, but to a goad applied by some unseen power from without. And from the moment these first steps are taken, the whole subsequent history of man is a record of degeneration and decay.

To say that the above account represents Rousseau's whole mind upon these matters, that the Contract and the Lawgiver stand for nothing else in his system, or that the individual is to him nothing more than an automaton, would be a grievous injustice. So much, in fact, is plain from what has been previously said. Yet it cannot be denied that he does expose himself to these criticisms; and in particular that his views on the matter of progress are radically unsound. And this is the more disconcerting, because his hearty acceptance of the 'empire of circumstance' and historical tradition might naturally have been expected to lead to a more rational result: to exclude, at the very least, that element of the inexplicable and the miraculous which is among the first things to strike us in his theory of origins.

Yet, in spite of these and other omissions, inconsistencies,

[1] *C.S.* II. vii.

and exaggerations, the *Contrat social* remains the greatest work on political philosophy that had appeared since the *Politics* of Aristotle—the most original in conception, the richest in speculative ideas and the most fruitful in results. Such defects as have been pointed out are almost inseparable from the work of a pioneer; and it is as a pioneer that, in this as in so many other fields, we must first think of Rousseau.

Did Rousseau have any vision of the future? Did he foresee the part that the ideas for which he pleaded would play in the new birth of Europe? With his naturally despondent temperament, with no faith in progress to correct it, we may be tolerably certain that he did not. Yet, to judge from his words and acts, he did hold that western Europe was the natural home of freedom; he did hold that the small States had, at least in some measure, preserved their birthright; and, in his more exalted moments, he did look forward, with mingled hope and fear, to an 'era of revolutions,'[1] in which the larger communities also, in which even France herself, might not impossibly throw off the yoke of bondage, and recover some portion at any rate of the spirit which had given undying glory to Sparta and to Rome. Within a dozen years of his death the dream had come true, though after a fashion very different, it may be, from what he had either expected or desired. What is certain is that, when that great upheaval came, friend and foe were alike agreed in hailing Rousseau as the leading figure among those who had prepared the way for the Revolution, the *Contrat social* as the most authentic record of its spirit.[2] Who shall say that they were wrong?

[1] 'Nous approchons de l'état de crise et du siècle des révolutions.' *Émile*, Book III. (*Œuvres*, ii. p. 166).

[2] See above, pp. xii–xiii. The pamphlet, *J. J. Rousseau, Aristocrate* (referred to in the note to *C.S.* II. ii.), should be cited as an instance to the contrary. But few books are so unconvincing: though true to the letter, it is grotesquely false to the spirit of Rousseau's teaching. It carefully suppresses all the more vital parts of his argument.

NOTE A

THE THEORY OF CONTRACT

THE idea of Contract, as employed in political philosophy, has served two distinct and separate purposes: the one, the more fundamental, to explain the origin of civil society; the other, of less theoretical but hardly less practical importance, to explain the origin of Government. In the former application, the contracting parties are the various individuals who, *ex hypothesi*, combine to quit the primitive 'state of nature' and to form a given civil community. In the latter application, the contracting parties are the whole community on the one hand, and the ruler—most commonly the monarch—who is set up to govern it, upon the other. It is only the former transaction, which, on any strict use of terms, is to be called the *Social* Contract. The latter is a subsequent and subordinate arrangement between the 'society' so formed and the officer, or officers, appointed by it to carry out, or 'execute,' the ends for which the society was founded.

Historically speaking, the men who accepted the one theory not seldom accepted the other also. But this is markedly more true of the practical reformers than of the professed philosophers. It is certain that there is no necessary connexion between the one doctrine and the other. It is certain that each of them grew up in complete independence of the other. It is therefore essential to hold them carefully apart; and in the following sketch they are, for that reason, separately treated.

I. AS A THEORY OF THE ORIGIN OF CIVIL SOCIETY (THE SOCIAL CONTRACT)

The theory of a Social Contract, in one sense or another, may claim to be as old as Philosophy. In a vague and loose form, it goes back as far as Plato (*Republic*, Book II.). In an equally vague and loose form, it reappears from time to time in the lesser philosophers who followed. But, throughout the Middle Ages, the authority of Aristotle, reinforced perhaps by that of Cicero,

forbade it to take root. And it is not until the end of the sixteenth century that it makes its way seriously into political speculation. The reason for its sudden emergence at this time is that it offered a convenient expression for that faith in individual liberty which was among the chief outcomes of the Reformation. At first, however, it showed its face timidly enough. It enters, as a very subordinate element, into the theory of Hooker (1594).[1] It is accepted, so far as words go, by Grotius (1625), though it has little influence upon the general course of his argument, still less upon his practical conclusions. Within a quarter of a century later, however, it is assumed by Milton as a truth so obvious that every one not utterly 'stupid' must take it for gospel.[2] And it is hard to resist the conclusion that, in the interval, it had been swept to the front by the rising tide of Puritanism; in particular, by the habit of daily reference to the 'covenant'—doubtless of a very different character—to which the Old Testament attributes the birth of the Jewish State. As no speculative work of importance had appeared between whiles—from its reactionary tendencies, the *De Cive* of Hobbes (1642) is manifestly not to be counted for this purpose—that conclusion seems the more likely.

Thus the theory of Contract was, in its origin, rather a popular dogma than a reasoned conviction. It had found wide acceptance among reformers and men of action long before it was technically formulated by the philosophers. And the reasons for this popularity are not far to seek. It was, or at least seemed to be, an invaluable weapon against the 'Lord's Anointed'; and it was a conception singularly easy to grasp, singularly easy to bring home to the popular imagination. The idea of Contract, in truth, seems to combine the very two elements which all men vaguely feel to be necessary to the life of the State: the element of free consent, on the one hand; the element of compulsion, upon the other. Freedom to make it or not to make it, and any of the subsequent engagements which seem to flow naturally from it, in the first instance; compulsion to observe it, to carry out all those subsequent engagements, when once made. The analogy of so familiar a thing as the lease of a house or a farm made the fortune of the theory. And in their joy at finding so handy a key to the problems of politics, so ready a passport to the promised land of freedom, men forgot to observe that it was a key which unlocked nothing; a passport which promised more than it was able to perform; a theory which assumed the very conditions which it set out to explain. A little reflection would have shown them that a contract is a transaction only conceivable in the settled order of the State; that it cannot therefore be used to account for the institution which its very

[1] Locke, for purposes of controversy, maliciously exaggerates the part it plays in Hooker.

[2] *Tenure of Kings and Magistrates* (1649).

existence presupposes. This fatal flaw runs through all the motley forms assumed by the theory of Contract; with the possible exception of that offered in Spinoza's *Tractatus*, where the Contract is whittled down almost to vanishing point, and—on a liberal interpretation—the *Contrat social*, when it ceases to be a contract in anything but name.[1] A few words on the more obvious distinctions between these different forms, or rather the most familiar of them, will make it easier to understand the real bearing of Rousseau's argument.

It is manifest that the idea of Contract naturally lends itself to an individualist theory of the State. It is therefore a curious paradox that its first full-fledged appearance in the history of political philosophy should have been in support of the most truculent absolutism, of a theory the most destructive of all individual liberties, that the wit of man has ever conceived. This is the theory of Hobbes, as expounded in his Latin treatise, *De Cive* (1642) and in the far more striking English version (*Leviathan*) of 1651. The explanation is that, finding the idea already in possession of the popular party, the champions of individual liberty, he cleverly wrested the weapon from their hands and, with unrivalled ingenuity (not to say sophistry), succeeded in turning it against them. His form of the theory manifestly presupposes that it was already employed in the opposite sense by others. What he did was to rob them of an advantage on which they had too confidently counted, and so turn their expected victory into defeat.

Like all the theorists of his school, Hobbes starts with the double conception of an original state of nature and of a social contract as the only way of escaping from it into the civil state. To him, however, the state of nature is a state of utter misery, a 'war of all against all'; and the contract, or 'covenant,' which puts an end to it, is a contract which transfers all the powers of all the associates to an absolute despot. In the state of things thus created, they have no rights, and no powers. The 'one man'—or, as he adds to save appearances, the 'one assembly of men'—in whose hand they have placed the sword has unlimited control of their lives, their property, their outward acts; nay, so far as the sword is capable of touching such things, of their very opinions and beliefs. The sanction of his power is therefore sheer terror on the part of his victims: terror of the evils he can inflict upon them if they should resist and fail; terror of falling back into the far worse miseries of the state of nature, in case their rebellion should succeed.

Had Hobbes been content to stop here, all we could have said is that his theory is grotesquely impossible in its assumptions and abominable in its results;[2] but that, those assumptions once granted,

[1] See below, pp. lx–lxi.

[2] Locke's criticism—the name of Hobbes, however, is never mentioned—is directed to both points. On the former he is justly sarcastic: 'This is

the results, however abominable, must logically follow. Now the one thing on which his heart was set was to secure his results; but as to the assumptions he manifestly had his qualms. Accordingly, to make assurance doubly sure, he was ill-advised enough to smuggle in a further sanction of a very different kind, in the shape of moral duty: that is, the 'natural law, which demands that men perform their covenants made'; that they obey the 'mortal God,' the 'great Leviathan,' whom their own act has set over their heads. As it is a cardinal article of his creed that 'covenants without the sword are but words and breath,' this was to add insult to injury. It was also to bring down the whole airy theory in ruins. It was to admit that terror does not suffice, as he had striven to persuade us, for a foundation on which to build the State. It was to palter with the idea of *law* in a double sense: as a mere natural impulse on the one hand, as a command of conscience on the other. It was to apply a moral test to an argument which would not stand it for a moment. The outrageous consequences of his system were enough to condemn it on the side of practice. Its glaring inconsistency destroys what value it might otherwise have had, as a mere theory.

It was upon this that Spinoza fastened.[1] And, in so doing, he recast the whole theory from top to bottom. Sweeping aside the idea of 'natural law' which had wrought havoc with the symmetry of Hobbes' system, and at the same time identifying 'rights' with 'powers,' he banished the idea of right, or duty, from the political life of man and replaced it by the principle of expediency. This involved a succession of further changes. The 'state of nature' is retained in name; but, from a state of war, it becomes a state merely of weakness; a state in which, for lack of union, men are without the power either to sustain their life in comfort or to find play for any of their higher faculties, intellectual or moral. No formal contract, providing a remedy for these evils, is so much as mentioned in the *Tractatus politicus*. It is, at most, implied in the description of the subsequent civil state as that in which 'men are united by a common purpose and prompted, as it were, by a single mind.' The phrase is a curious anticipation of Rousseau's 'general

to think that men are so foolish that they take care to avoid what mischiefs may be done them by polecats or foxes, but are content, nay think it safety, to be devoured by lions' (*Civil Government*, II. § 93). Rousseau's criticism —but again no name is mentioned—is addressed to the second point, and goes still deeper: 'What I see here is not a people and its chief, but a master and his slaves. It is an aggregation, if you will, but certainly not an association. Neither public weal, nor body politic, is to be found in it.' (*C.S.* I. v.). The criticism had been anticipated by Spinoza: 'illa civitas cujus pax a subditorum inertia pendet, qui scilicet veluti pecora ducuntur ut tantum servire discant, rectius solitudo quam civitas dici potest.' (*T.P.* V. iv.)

[1] *Tractatus theologico-politicus*, 1670; *Tractatus politicus* (posthumous and unfinished), 1677.

will'; but, lacking the positive content, the strong moral fervour, of Rousseau's conception, it remains without fruit and without effect upon the subsequent course of the argument. The two vital points in that argument are the persistent identification of rights with powers, and the consequent acceptance of expediency as the sole guide to political life and action. These principles he applies with a consistency which is almost, if not quite, unflinching;[1] and with an insight into the possibilities of expediency, a recognition that it demands the satisfaction of the moral no less than the material needs of man, which, except by Burke, has never even been approached. In other words, Spinoza was a utilitarian before the time. And when, almost a century later, Hume and his disciples began to formulate the principle anew, it was in profound ignorance that the work had been done long before them, and done with a depth of speculative power which none of them, not Hume himself, could rival.

It is true that, like Burke after him, Spinoza puts into the idea of expediency more than it can fairly be made to hold, so bringing back with one hand those considerations of duty which he had shut out with the other. It is true that, in that spirit of quietism which was among the deepest things in his nature, he is too ready to sacrifice all, even justice and freedom, for the sake of peace. But these are defects which may almost be called inherent in the system; certainly, without the first of them, it could never be made plausible enough to win a hearing. From all this it will be evident that Spinoza can hardly be reckoned as more than a formal adherent of the theory of Contract. He may accept it in words—he does so in the *Tractatus theologico-politicus* (xvi. §§ 13–25). But the significance of his system lies in quite another direction: not in the realm of fiction—and that, after all, is the home of Contract—but in the realities—and they are sometimes the brutal, always the sober and uninspiring realities—of every-day experience and expediency.

With Locke, we return once more to the realm of fiction.[2] The state of nature, natural law, the Social Contract—all are brought back to life and vigour; but all of them in shapes as different as it is possible to conceive from those which thronged the nightmare of Hobbes. The state of nature, so far from a state of war, is a 'state of good-will, mutual assistance,' and the like. The 'natural law,' which in Hobbes (so far as he was true to himself) was simply a compendious phrase for the natural instincts of man, has to Locke become a code, we may almost say a divine code, binding upon his conscience. The Contract, so far from being an absolute surrender of the individual's powers and possessions to a despotic sovereign, is merely an agreement by which all men consent to give up so much

[1] Unfortunately, there are vacillations as to the *obligation* of obeying the established government (*e.g. T.P.* II. 16; III. v. iv. 6).

[2] *Two Treatises on Civil Government*, 1690; the second only is important.

of their powers—and no more—as is necessary to secure the undisturbed possession of all the rest. And, when the matter is sifted, this 'so much' proves to be little more than a renunciation on the part of every man of the right to be 'judge in his own cause,' and the provision of such taxes as are necessary for the protection of life and property. The same principle which dictated the Contract determines also the whole subsequent relation between the individual and the State. The individual is master of the position; the real sovereignty of the community is in his hands. At every turn, he surrenders as little as possible to the State and retains as much as possible for himself.

In spite of some glaring deficiencies, this theory has many merits; above all, we must never forget the services it has rendered to the cause of individual freedom. On this account, until it was challenged by the *Contrat social*, it held the field without dispute. Long after that time, it was accepted, at least in substance, by many in whom zeal for practical reforms was stronger than speculative insight. Beccaria, Benjamin Constant,[1] Herbert Spencer—not to mention the Sheffield republicans of 1792, who found a gospel of revolution in *Civil Government*, as expounded by their leaders—are only a few of the examples that might be cited. Yet, for all its merits, it lies open to at least two fatal objections. If the state of nature were really the halcyon state that Locke painted—and this itself is a large draft on our credulity—how was it that any man could be found willing to abandon it for the costly and irksome machinery of the civil state? And if the protection of life and property is really the sole end of the State, how are we to account for the fact that, since the beginning of history, all States have, with at least equal ardour, pursued other ends, both material and moral? ends, which always involve the loss of property to individuals (by taxation) and often the loss of life? What State founded on Locke's principles could hold together for a moment? Considering the constant need of checking the folly, avarice and tyranny of the individual, who that has any regard for the welfare of the community could even desire that it should? The criticism which Vico launched at Spinoza—'his City is a company of shopkeepers'—is even more applicable to Locke.

Rousseau, strangely enough, claims that the *Contrat social* is written upon principles 'exactly the same as Locke's.'[2] In reality, so far at least as the outward framework goes, it much more closely resembles the theory of Hobbes. In an argument which does not appear in the final version, but which there is no reason to think

[1] Beccaria's *Dei delitti e delle pene*, a humanitarian landmark of the first importance, was published in 1764; Constant's *Principes* in 1815. Constant and Spencer accept the individualist, but not the contractualist, elements of Locke's doctrines. Beccaria accepts, and exaggerates, both elements.

[2] *Lettres de la Montagne*, vi. (*Œuvres*, iii. p. 206).

that he ever recanted, he expressly repudiates the idea of 'natural law,' so dear to the heart of Locke. His state of nature, beginning in the absolute isolation of the individual, ends in a condition not very far removed from the 'war of all against all' painted in *Leviathan*. His Contract, like that of Hobbes, is an 'absolute surrender' of the individual, with all his rights and all his powers, and is as far as possible from the articles of limited liability so jealously guarded by Locke. How, in taking over this vile body from the system of Hobbes, he breathed into it an entirely new spirit, there is no need to say. The story is written in the pages of the *Contrat social*.

One word of warning, however, may be added. When he first began to think about such matters, there is more than one indication that Rousseau ranged himself under the banner of Locke: in other words, that he was a fervent individualist. And the *Discours sur l'inégalité* represents an emotional survival of this phase, long after he had intellectually passed out of it. What is the bearing of this upon his belief in Contract? So long as he remained an individualist, the idea of Contract was thoroughly in place. But directly he ceased to believe that the State is an association formed for purely limited purposes, the protection of life and property; directly he began to conceive of it as involving the 'absolute surrender of the individual, with all his rights and all his powers'; above all, directly he recognised that the main end for which it exists is not to protect the lives and property, but to provide the conditions essential to the intellectual and moral life, of its members: from that moment the idea of Contract became not only inadequate, but useless and worse than useless for his purpose. So far from harmonising with the other elements of his theory, it was now an element of discord; so far from simplifying his logical machinery, it threw his whole argument out of gear. Under these circumstances, his only proper course was to throw it over, and recast his whole theory from the beginning. For this he had not the courage. Accordingly he compromised matters by retaining the Contract in name, but stripping it of all the qualities which it naturally connotes.

Freedom is of the essence of Contract: freedom to make it, or not to make it, in the first instance; freedom to bargain over its terms, over the obligations it imposes on us, in the second. How is it with Rousseau's Contract in these two crucial points? The former freedom, the freedom of the individual to reject the Contract, is strictly limited by his argument: by the repeated admission that, directly one group of men has formed itself into a community, all the rest, by the mere force of circumstances, are compelled to follow suit. The latter freedom, the freedom of bargaining, is rejected root and branch. For does he not expressly assure us that 'the terms of the Contract are so rigidly determined by the nature of the act that the smallest modification of them would make the whole covenant null and void'? And does he not go on to tell us

that the terms in question may all be summed up in this sweeping condition: 'the absolute surrender of every associate, with all his rights, to the community at large'? An 'act' of such a character may be rich in benefits to those who engage in it; but to call it a contract is a gross abuse of terms.

II. As a Theory of the Origin of Government

What is true of Contract, as a theory of the origin of civil society, is no less true of it, as a theory of the origin of Government. The latter theory, like the former, seems to have first won currency rather with the men of action than the philosophers; to have been, in the first instance, an idol rather of the market-place than the lecture-room. Here, however, the resemblance ceases. The former, the more fundamental theory, as we have seen, quickly made its way into the systems of philosophers. The latter, the more limited theory—the theory which applied the idea of Contract to the relation between the governor and the governed—can hardly be said ever to have played a serious part in philosophical speculation. From beginning to end, it remained rather a battle-cry of action, a rallying-point of parties, political and religious. Thus the first clear and definite statement of the doctrine is to be found in the resounding challenge of Languet, a French Protestant and diplomatist (1579); and within a dozen years, the same arguments are taken up and turned against the Protestants by a red-hot Leaguer, Boucher (1591).[1] A century later, the charge of 'breaking the original contract between King and People' formed the first count in the indictment brought by the Convention against James II. Of the philosophers on the other hand—we necessarily confine ourselves to those mentioned in the preceding section—one only, Spinoza, applies the idea of Contract to explain the nature and origin of Government. The others, each for his own sufficient reasons, will have none of it.

The essence of the theory is that all Government is founded upon a contract between the community and the governor, between the ruler and the ruled; and that this contract, once made, is binding upon both parties until the moment when it is broken by one of them. The intention, no doubt, of those who framed this theory was to guard against the encroachments of the governor upon the rights of the governed. But a moment's reflection will show that the principle is equally valid against the encroachments of the

[1] Languet's *Vindiciae contra Tyrannos*, dated 1579 on the title-page of the first edition, is by some supposed not to have been actually published until 1581. It is thought, however, to have been written between 1574 and 1577. The title of Boucher's book is *De justa Henrici III. abdicatione e Francorum regno.* It was written before, though not published until after, the assassination of Henry.

governed upon the rights, or supposed rights, of the governor. It may tie the hands of the king; but, by the same rule, it ties the hands of the 'subject' also. Indeed, if pressed to its logical consequences, the theory must inevitably lead either to perpetual disputes as to the exact terms and implications of the contract, or to a complete standstill. It must either, in Locke's phrase, 'lay a ferment for continual rebellion,' or end in absolute stagnation. It was because they foresaw these consequences that the philosophers fought shy of it.

Hobbes rejected the theory, because he saw that it struck against the authority of kings.[1] Rousseau rejected it, because he saw that it struck against the sovereignty of the people.[2] And if Spinoza appears to accept it, that is in a form which, directly it is sifted, proves to be no Contract at all. It has not the sanctity of a Contract; for it is revocable at any moment that 'the public interest demands.' It has not the equity of a Contract; for the right of deciding when that moment has come—in other words, the right of interpreting the Contract—is vested in one of the two parties to it, the Government, and denied wholly to the other. The latter objection is so glaring that Spinoza could not overlook it. But his only way of meeting it is to remind us that the other party, the community, has always the power of appealing to the sword. He admits, however, that such an appeal is purely revolutionary: that it involves not only the cancelling of the Contract, but even the 'dissolution of the State.' And what are we to say of a contract which can be enforced only by breaking it, and which can be broken only by the destruction of the State?[3]

The truth is that the idea of Contract has no place in the system of Spinoza: that it serves only to wreck an argument which otherwise, if not satisfactory, was at least logically sound. So long as he was content to reduce 'rights' to 'powers'—and that, as he tells us himself, was the essence of his theory[4]—the appeal to force, as the ultimate sanction, was of a piece with all the rest. But directly he brought in the idea of Right—and the Contract is that, or nothing—he undermined the very foundation of his argument, and his whole theory fell in pieces. He is guilty, in short, of the same error which we have already noted, under another form, in the theory of Hobbes.

It remains only to ask, what is the position of Locke in this matter? Does he join with Hobbes and Rousseau to reject the idea of Contract, as the foundation of Government, or with Spinoza to

[1] The transfer of power from the individuals to the sovereign is, to Hobbes, a necessary condition of the contract between those individuals; but it is not a contract between them and the sovereign. See *Leviathan*, Chaps. xvii., xviii.

[2] *C.S.* III. xvi.

[3] *Tract. Pol.* iv. § 6.

[4] *Ib.* Chap. ii.; and *Epist.* 50. (*Opera*, Tauchnitz ed., ii. p. 298.)

accept it? So far as words go, there is no doubt about the answer. Locke never once uses the term 'contract' to describe the relation between the ruler and the ruled. The term he invariably employs is 'trust' or, more definitely yet, 'fiduciary trust.'[1] This trust is conferred, in the first instance, upon the Legislative, as the supreme power in the whole 'commonwealth.' But as the legislative power may, from the first, be either vested wholly in the chief executive officer—so it was in the France of Locke's day—or be shared by him with a legislative Body or Bodies, as in England, the institution of the Executive will, in both these cases, go hand in hand with that of the Legislative:[2] it will form part and parcel of that 'original and supreme act' by which the community (formed, as we have seen, by a contract between all its members) first gives itself organised and constituted life.[3] This, in one of the two forms here indicated, is apparently held by Locke to be the normal manner in which the Executive is set up. And it is essentially in the nature not of a contract, but a trust. So it is, still more clearly, in the chief alternative case: that in which the Executive forms no part of the Legislative, but is avowedly subordinate to it.[4] For our immediate purpose, the only difference is that, in the latter case, the trust is conferred by the Legislative; and, in the former, by the community at large.

Now the term 'trust' naturally suggests to the mind of the reader that the authority, so conferred, is revocable at will. This, however, is far from being the conclusion of Locke, who holds, though with some vacillation, that it is revocable only when the trustees, legislative or executive, are 'found to act contrary to their trust.'[5] And this seems to sweep away the one mark peculiar to a 'trust,' the one thing that establishes a clear distinction between it and a 'contract.' Why, then, was the latter term so studiously avoided by Locke? Why, when coming so near to the principle expressed by it, does he deliberately eschew the word which was on everybody's lips?

Not much will be risked by the assertion that his motive was to depress the claims of the King and to exalt the sovereignty of the people. The two things hang closely together; but, for the sake of clearness, it will be well to take them separately. In an age when the claims of the king had been exalted beyond measure by the doctrine of divine right, a shrewd blow had already been dealt

[1] *Civil Government*, ii. §§ 149, 155.

[2] *Ib.* §§ 135, 138, 143, 151.

[3] *Ib.* § 157. Locke applies this doctrine, with rigid impartiality, to the usurpations of the Long Parliament on the one hand, and of Charles I. and James II. on the other.

[4] *Ib.* § 152.

[5] *Civil Government*, ii. § 134 ('The Legislative is not only the supreme power in the commonwealth but sacred and unalterable in the hands where the community have once placed it'), §§ 149, 243. Contrast § 156.

against them by the theory of Contract. The effect of that theory was to reduce the king to an equality with his subjects; for a contract is between equals, or it is nothing. To convert the Contract into a Trust was to deal a yet shrewder blow against the kingly power; for a trust is a free grant from a superior to an inferior, or it is nothing. That is one of the reasons why Locke refuses to take the term 'contract' for a symbol of the relation between King and People, and clings to that of 'trust.'

Let us now take the other side of the question: the sovereignty of the people. The phrase never passes the lips of Locke; but it is clear that his whole theory is based upon the principle it embodies. What are his own words about the matter? 'Though in a constituted commonwealth, there can be but one supreme power, which is the Legislative . . . yet, the Legislative being only a fiduciary power to act for certain ends, there remains still in the people a supreme power to alter or remove the Legislative, when they find it act contrary to the trust reposed in it.'[1] And exactly the same measure, as we have seen, is applied also to the Executive. Doubtless, so long as the Constitution stands, this sovereignty remains in abeyance; it exists, if we choose to say so, only in theory. But directly, whether through the 'rebellion'[2] of the Executive or from any other cause, the Constitution is overthrown, then the people at once re-enters upon its sovereign rights; everything is once more thrown into the melting-pot; and seeing that the dissolution of Government does not, as Hobbes supposed, involve the dissolution of society also, the community is once more at liberty to make what arrangements it pleases for the future.[3] The rights, which in normal times remain in the background, at once move into the foreground. The sovereignty of the people, so long passive, once more becomes active and operative. In all this we have an obvious analogy with the arguments of Spinoza. But whereas Spinoza's theory shifts uneasily from rights to powers, that of Locke moves consistently upon the plane of Right.

But is this all? Is the sovereignty of the people confined to those moments of reconstruction, which are also moments of revolution? Does it leave no mark upon those settled times which constitute the normal life of the nation and by which the well-being of the nation and, with it, the soundness of its political principles must ultimately be judged? Locke, at any rate, did not think so. He knew—no man better—that there can be no check upon the encroachments of the Executive so effective as the knowledge that the people has the right to intervene at any moment and that, directly their grievances become intolerable, that right will be actively asserted.[4] More than that; it is of the essence of his theory to insist that, wherever the Executive is separate from the

[1] *Civil Government*, ii. § 149.
[2] *Ib.* §§ 227, 230.
[3] *Ib.* §§ 149, 168.
[4] *Ib.* ii. § 168.

Legislative, the engagement of the people is not to the Executive, but to the Constitution as a whole; that their allegiance is due not to the king, but to the Legislative of which he is but one part, and that the least important, because the least representative of the national will, of the 'sovereignty of the people.'[1]

Thus, alike on the negative and the positive side, Locke does all in his power to upset the equality between King and People, which the theory of Contract had set up. The sovereignty, on his showing, is unequivocally vested in the people; and, in so far as the 'trust' conferred by the people creates a bond of allegiance, that allegiance, itself purely conditional, is due not to the person, nor even to the office, of the King, but to the Constitution as a whole.

The upshot of all this is that Locke's theory contains two distinct, it may almost be said two conflicting, elements. On the one hand, his 'trust,' being 'sacred and unalterable,' is hardly to be distinguished from a 'contract.' On the other hand, the 'supreme power' which grants this trust is always liable to revoke it. And the second element, which virtually admits the 'sacred right of insurrection,' goes far to neutralise the sanctity of the bond between People and Government—in particular, between People and King—which had seemed to be established by the first.

The general results of our inquiry may be stated in a few sentences. Of the four philosophers in question, Locke comes nearest in principle to accepting the theory of Contract. But he rejects it in terms; and, even when in substance he seems nearest to it, he inserts so many limitations, he puts in so many hostile amendments, that, on the net result, he is much further from it than, at first sight, we might be tempted to imagine. Of the remaining three, one, Spinoza, accepts it in words; but, in fact, takes away with one hand what he professes to give with the other. The two that are left—one in the interest of absolutism, the other in that of the sovereign people—reject it root and branch.

NOTE B

ROUSSEAU AND THE CONSTITUTIONS OF THE FRENCH REVOLUTION

DID the influence of Rousseau leave any practical traces on the course of the Revolution? The question has often been asked, and is by no means easy to answer. It is complicated by the difficulty of disentangling the influence of Rousseau on the one hand from that of other writers, such as Mably; on the other hand from the

[1] *Ib.* § 151.

mere pressure of events and of the political changes which followed each other so rapidly during the stormy years of the great upheaval. It is further complicated by the brevity with which the speeches of the revolutionary leaders are commonly reported in the *Moniteur* or other records, and by the untrustworthiness of most of the Memoirs. Two points, however, stand out with reasonable clearness. The first, that the influence of Rousseau reached its height during the brief supremacy of Robespierre and Saint-Just, both of them his professed disciples: that is, during the first seven months of 1794. The second, that it can be traced—plainly, if fitfully—in the successive Constitutions to which the Revolution gave birth. It is to the second point, and the second point only, that the following remarks are confined; and, an exhaustive treatment being obviously impossible, only the leading instances will be taken.

There are no less than four Constitutions which have to be considered: that of 1791 (in fact, it was actually framed for the most part during the last half of 1789 and the early months of 1790); that of 1793, which was never executed; that of 1795 (an III); and that of 1799 (an VIII).

In all these four Constitutions, homage—even if, in one instance (that of 1799), it be no more than lip-homage—is paid to the doctrine of the sovereignty of the people. In all but one of them (again that of 1799) no pains are spared to reduce the Executive to a phantom. Both principles, it is probable—but the former more certainly than the latter—are due largely to the influence of Rousseau. No man had proclaimed the sovereignty of the people with such passionate conviction. No man had uttered such grave warnings against the 'ambition of all kings'—in view of the *Lettres de la Montagne*, it would be fair to say, of all Executives whatever—'to make themselves absolute.'

On each of these points, however, certain qualifications must be made: qualifications which, in the one case, go to reduce the influence of Rousseau, and, in the other, to enhance it. On the one hand, the sovereignty of the people, even when asserted in theory, was, with the one exception of the 1793 Constitution, severely limited in practice. Thus, thanks to a property qualification—apparently small, but only too effective for its purpose—the seven millions or so whom Rousseau's sweeping claim would have admitted to 'active' citizenship were, from timidity or class prejudice, cut down to some four and a half or four: the rest were left to enjoy the shadowy glories of the 'passive' citizen. On the other hand, in the original draft of Sieyès even the Constitution of the year VIII perpetuated the same checks upon the Executive which had appeared in the three that went before it. As might have been expected, this excited the wrath and contempt of Napoleon, who scornfully refused to aceept the post of 'fatted hog,' so considerately reserved for him by the constitution-monger. The whole scheme

was redrafted under the eye, indeed at the dictation, of the master. And the result may be summed up in his own words: 'Sieyès had devised a world of phantoms; they called aloud for flesh and blood; and, on my word, I have supplied it.' But the mere fact that the Executive of Sieyès was a 'phantom' would seem to show that, even after ten years' experience, the familiar checks on executive tyranny were still demanded, more or less loudly, by the enlightened opinion of the nation, and that their ultimate rejection was due solely to the masterful will of the First Consul.

Thus much by way of preface. We now turn to consider each of these Constitutions separately.

A. Constitution of 1791. This, it need hardly be said, was prefaced by a Declaration of the Rights of the Man and the Citizen, which, for our purposes, may be considered part of it. It has often been said that this Declaration, which in many ways gave the tone to the subsequent history of the Revolution, is an embodiment of the 'Gospel of Jean-Jacques.' To this view there are two formidable objections. In the first place, the American Declaration of Independence (1776), the very words of which are sometimes echoed, is a still more obvious source of inspiration. And in the second place, the mere inclusion of the Rights of Man, side by side with those of the Citizen, is enough to make us doubt whether Rousseau—who had declared the Social Contract to carry with it an 'absolute surrender' of the rights of the individual and, by implication, the existence of the two kinds of right, side by side with each other, to be an impossibility—had really much to say in the matter. Still, as this side of his doctrine was slow to sink into the mind of his readers and as his earlier writings—in particular, the *Discourse on Inequality*—had proclaimed, or at the least seemed to proclaim, the dogma of individual rights with passionate conviction, it is probably a fair conclusion that, in this crucial document, the influence of Rousseau was a strong, perhaps a determining, factor; and in the famous words, 'All men are and remain free and equal,' it is hard not to recognise a conscious echo of the resounding challenge which the *Contrat social* had thrown in the face of the world: 'Man is born free.' The passion for individual liberty, which was undoubtedly the driving force of the earlier and brighter days of the Revolution, was, rightly or wrongly, held by the men of that generation to have had Rousseau for its prophet. And the Declaration of Rights, which, however imperfect, however inconsistent, is the lasting record of that ideal, must be traced, in large measure, to the inspiration of Rousseau.

As for the specific clauses of the Declaration, the influence of Rousseau may probably be traced in the assertion, timid and halting though it be, of the sovereignty of the people ('Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation et ne peut qu'émaner d'elle'); possibly, though not certainly, in the invocation

with which the document opens ('En présence et sous les auspices de l'Être suprême'); and, still more doubtfully, in the article which provides for an extremely limited form of religious liberty ('Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi'). The restrictions in the last case may conceivably have been due in part to the teaching of Rousseau who, with the quietism which was so disturbing an element in the sum total of his political creed, had roundly asserted, like Spinoza before him, that to keep the peace was the first duty not only of the Christian but the citizen, and that any man, not armed with a direct commission from Heaven, who sought to preach or propagate a new religion, or even a religion not authorised by the State, was a public enemy whose appeal to 'liberty of conscience' rested on a sheer confusion between belief, which is a matter of purely inward conviction, and the outward expression of it, which, being in the nature of an act, rightly falls within the province of the civil magistrate.[1] But though his authority may have been invoked, and even invoked sincerely, by some of those who supported the clause in question, it is on the whole more likely that the policy embodied in it—a policy against which Mirabeau protested (*Moniteur*, Aug. 21, 1790)—was dictated by dread of clerical intolerance and a desire to conciliate the Catholic party, whether in the nation at large, or within the ranks of the Assembly itself.

When we turn from the Declaration to the Constitution of which it was the frontispiece, we are still met by the influence of Rousseau. We are also met by the outward influences, mainly those of practical expediency, which either lent fresh force to it, or conflicted with it and thwarted it. The two distinguishing marks of that Constitution are its rejection of universal suffrage and the seeds of discord which it sowed between the Legislative and the Executive. In the former case, we see the influence of Rousseau overborne by considerations of practical expediency; in the latter, we see it reinforced and carried to triumph by the circumstances, perhaps still more by the passions, of the hour. The establishment of a property qualification is clearly opposed to the explicit demands of the *Contrat social*. It is quite true that, both in later writings and even in the *Contrat social* itself, Rousseau had dwelt on the dangers which a large 'beggar' population brings upon the State.[2] But as such warnings are given with no reference to the grant of the franchise—as, moreover, in the most cautious of all his writings he had passionately pleaded for the eventual enfranchisement, political as well as civil, of the Polish serfs—they can hardly be urged in defence of this disfranchising provision. Nor can we forget that,

[1] See *Lettre à Chr. de Beaumont* (*Œuvres*, iii. p. 95); Correspondance (*Œuvres*, x. p. 273); also Spinoza, *Tract. Pol.* iii. 10.

[2] *C.S.* I. ix.; II. xi. *Gouvernement de Pologne*, Chap. xi.: *Lettres de la Montagne*, ix. (*Œuvres*, iii. p. 262).

while silent upon preventive measures, such as were adopted by the Constitution of 1791, he pleads often and warmly for the remedial measure which goes to the root of the whole mischief: for that multiplication of small proprietors, with the consequent extinction of 'beggary,' which was, in fact, one of the main social consequences of the Revolution. In view of these facts, it is hard to believe that his influence counted for anything in the establishment of this 'régime censitaire' which disappears and then reappears, only to disappear once more, in the kaleidoscope of revolutionary Constitutions. It is almost certain that he himself would have regarded it, as well as the system of indirect election which served to buttress it, with disapproval and contempt.

It is a different story with the other main principle of this Constitution: the sharp line which it draws between the Legislative and the Executive powers, and the elaborate series of checks which it imposes upon the latter. This, for good or for ill, is in entire accordance with the principles of Rousseau. That the Executive, especially when in the hands of a monarch, must be jealously watched is a cardinal doctrine of the *Contrat social*. It is a doctrine asserted with still greater emphasis in the practical writings which followed. It may well be, however, that the men of '89 were also influenced, in this matter, by the example of the English Constitution and that of the United States. It is certain that their hand was forced by the special difficulties which their own country had inherited from the past: by the practical necessity of controlling a king whom they were unable to get rid of, but equally unable to trust—in short, as Burke said, of 'deposing him by halves.'

There is something to be said for the contention that the series of measures known as the Civil Constitution of the Clergy represents a desire to realise—it must be admitted, however, in a very distorted form—the principles proclaimed in Rousseau's chapter on 'Civil Religion.' But it is far more probable that, at least in the main, they were prompted by honest indignation at the existing abuses of the French Church and the wish, peculiarly strong in the Jansenists who took the leading part in framing this unhappy code, to bring it back to the simplicity and purity of the apostolic age. Nor must we overlook the possible influence of Voltaire who, before Rousseau and far more persistently than Rousseau, had preached the mission of the Curé as a kind of moral policeman—an ideal which clearly counted for much in the Civil Constitution of the Clergy.

B. The Constitution of 1793, debated during the height of the conflict between Jacobins and Girondins and carried immediately after the fall of the latter, was never put in force. It was from the first suspended, probably of necessity, 'until the proclamation of peace'; and long before that moment came, indeed before the end of the Convention itself, it was set aside in favour of the reactionary instrument known as the Constitution of the year III. It is the

most democratic constitution that either France, or any other large State of Europe, has ever known.

It is prefaced, like its predecessor, by a Declaration of Rights, in which the sovereignty of the people, with an added edge against the dreaded policy of 'Federalism,' was defiantly proclaimed—'The sovereignty belongs of right to the people; the sovereign people is the whole body of French citizens'—and the 'sacred right of insurrection' no less defiantly asserted. It contains a clause, over which the Convention displayed a deplorable though, under the circumstances, a very natural vacillation, asserting the 'unlimited liberty of worship'; and another, largely due to Robespierre, proclaiming the 'duty of Society to provide for the subsistence of unfortunate citizens either by procuring them work'—the famous *droit au travail* of 1848—'or by securing them the means of existence.' All these provisions—with a peremptory exception for the 'right of insurrection'—may be held, not unjustly, to represent the influence of Rousseau; and there is one phrase—that which asserts all hereditary offices to be 'absurd and tyrannical'—where we seem to catch a direct echo of the *Contrat social.* Otherwise, there is little or nothing that was not, substantially at least, in the earlier Declaration; nothing, therefore, to show that the influence of Rousseau had either materially strengthened or materially weakened in the interval.

With the Constitution itself, so far as it is possible to pronounce on so tangled a question, it is a different matter. Itself elected by universal suffrage—the decree enjoining this was passed by the Legislative Assembly immediately after the events of the 10th of August 1792—the Convention at once swept away the old property qualification and established universal suffrage, by direct voting, for parliamentary elections, which were henceforth to be annual. The principle of a Plébiscite or Referendum, to be set in motion by any ten Primary Assemblies (which, however, had to lie in ten different Departments), was accepted for all future laws, with a time limit (one month after the passing of the law in question) for its application. And among such 'laws'—with this, however, the influence of Rousseau had obviously nothing to do—was expressly numbered the declaration of war. Finally, each Department was required to nominate one candidate for the body of Executive Ministers, the Legislative having the right of final selection. Most, if not all, of these measures may, no doubt, be said to have lain in the necessities of the political situation. But, with the one exception indicated, they are so clearly in accordance with the principles laid down in the *Contrat social* that it would be unreasonable not to find a place for Rousseau, side by side with Robespierre and the 10th of August, among their sponsors. When all allowance has been made for the crudeness of some of these provisions, it is impossible not to regret that this bold experiment was never put to the test of practice.

The two remaining Constitutions, that of the Directory and that of the Consulate, need not detain us long.

C. The first of these, the Constitution of the year III (1795), was frankly—though, it may be, not intentionally—reactionary. The property qualification (with certain shadowy relaxations) and election at two degrees (admission to the second of which fell only to the well-to-do) was summarily restored. A second Chamber, the Council of Ancients, was for the first time introduced, with power to reject any law proposed by the other Chamber, the Council of Five Hundred, though without the right of initiating any legislation itself; both Chambers rested on the same elective franchise. The supreme executive power was vested in five persons, the Directory, appointed by the Council of Ancients from a list prepared by the Five Hundred. Its powers, in some directions, were strangely limited. This, however, did not prevent it from terrorising the two Councils—it is true, by means avowedly revolutionary—at the revolution of Fructidor (Sept. 1797) and forcing them to cancel the elections of more than half the total number of Departments. This revolution was forced through by Augereau, lieutenant of Bonaparte, then just at the victorious end of his campaign in Italy; and behind the lieutenant it is not hard to discern the figure of the General. It is manifest that in all this there can be no question of the influence of Rousseau.

D. Constitution of the year VIII (1799). If the Directory system was plainly reactionary, that of the Consulate—it would be more true to say, that of the First Consul—was a calculated fraud. The right of nominating members of the Legislative Body was in name restored to the whole body of citizens; but the only part they actually took in the election was to prepare long lists of 'eligibles,' successively reduced in number (to $\frac{1}{1000}$ of the whole body as furnished by universal suffrage) until the final appointment was made, from this paltry fraction, by the Senate. Thus at one stroke the suffrage was slily transferred from the people to the Senate: a body appointed—and salaried—by the First Consul, and sharing with him and the Conseil d'État the whole effective power of the State. Nor was this all. Deprived, in the manner related, of all representative authority, the Legislative Body was also reduced to an assemblage of mutes. Its sole function was to vote on laws proposed to it by the Conseil d'État and debated before it successively by deputies of the Conseil and by those of a so-called popular body, the Tribunate. It is in the latter body that the sole trace, and that a spurious one, of Rousseau's influence may be detected. The Tribunate, as might have been foreseen, speedily made itself odious to the First Consul by the criticisms which it was in duty bound to offer: it was first purged, then summarily abolished (1807). The real power was, and was from the first intended to be, in the hands of Napoleon, as First Consul, as Consul

for life, and eventually as Emperor (1804). And, if he invoked occasional Plébiscites, to give his power a semblance of popular sanction, this was as much a fraud as the rest of his hybrid constitution. No man would have seen through it more clearly than Rousseau; and no man would have condemned it more roundly.

It is only fair to say that all the main features of this Constitution, with one exception, are to be found in the original draft prepared by Sieyès. That one exception, however, is all-important. In the draft of Sieyès, the Executive was left as much a phantom as all the rest. The whole thing was a piece of artificial mechanism, with no life, no movement, in any part of it. What Napoleon did was to leave the Legislative as weak as ever, but to thrust in an all-powerful Executive on the top of it: in other words, to turn a paper scheme of checks and counter-checks into an unlimited despotism.

TABLE DES LIVRES ET DES CHAPITRES

LIVRE I

Où l'on recherche comment l'homme passe de l'état de nature à l'état civil, et quelles sont les conditions essentielles du pacte

CHAP.		PAGE
I.	Sujet de ce premier livre	4
II.	Des premières sociétés	4
III.	Du droit du plus fort	6
IV.	De l'esclavage	7
V.	Qu'il faut toujours remonter à une première convention	11
VI.	Du pacte social	12
VII.	Du souverain	15
VIII.	De l'état civil	17
IX.	Du domaine réel	18

LIVRE II

Où il est traité de la législation

I.	Que la souveraineté est inaliénable	21
II.	Que la souveraineté est indivisible	22
III.	Si la volonté générale peut errer	24
IV.	Des bornes du pouvoir souverain	25
V.	Du droit de vie et de mort	28
VI.	De la loi	30

CHAP. PAGE
VII. Du législateur 33
VIII. Du peuple 37
IX. Suite 39
X. Suite 41
XI. Des divers systèmes de législation 44
XII. Division des lois 46

LIVRE III

Où il est traité des lois politiques : c'est-à-dire de la forme du Gouvernement

I. Du gouvernement en général 48
II. Du principe qui constitue les diverses formes de gouvernement 53
III. Division des gouvernements 56
IV. De la démocratie 57
V. De l'aristocratie 59
VI. De la monarchie 61
VII. Des gouvernements mixtes 67
VIII. Que toute forme de gouvernement n'est pas propre à tout pays 68
IX. Des signes d'un bon gouvernement 73
X. De l'abus du gouvernement et de sa pente à dégénérer 74
XI. De la mort du corps politique 77
XII. Comment se maintient l'autorité souveraine . 78
XIII. Suite 79
XIV. Suite 81
XV. Des députés ou représentants 82
XVI. Que l'institution du gouvernement n'est point un contrat 85
XVII. De l'institution du gouvernement 86
XVIII. Moyen de prévenir les usurpations du gouvernement 88

LIVRE IV

Où continuant de traiter des lois politiques on expose les moyens d'affermir la constitution de l'État

CHAP.		PAGE
I.	Que la volonté générale est indestructible	90
II.	Des suffrages	92
III.	Des élections	95
IV.	Des comices romains	97
V.	Du tribunat	107
VI.	De la dictature	109
VII.	De la censure	112
VIII.	De la religion civile	113
IX.	Conclusion	124

DU CONTRAT SOCIAL

OU

PRINCIPES DU DROIT POLITIQUE

Foederis aequas
Dicamus leges.
VIRG. *Aeneid.* xi. 321.

AVERTISSEMENT

Ce petit traité est extrait d'un ouvrage plus étendu, entrepris autrefois sans avoir consulté mes forces, et abandonné depuis longtemps. Des divers morceaux qu'on pouvait tirer de ce qui était fait, celui-ci est le plus considérable, et m'a paru le moins indigne d'être offert au public. Le reste n'est déjà plus.

DU CONTRAT SOCIAL

OU

PRINCIPES DU DROIT POLITIQUE

LIVRE I

Je veux chercher si, dans l'ordre civil, il peut y avoir quelque règle d'administration légitime et sûre, en prenant les hommes tels qu'ils sont, et les lois telles qu'elles peuvent être. Je tâcherai d'allier toujours, dans cette recherche, ce que le droit permet avec ce que l'intérêt prescrit, afin que la justice et l'utilité ne se trouvent point divisées.

J'entre en matière sans prouver l'importance de mon sujet. On me demandera si je suis prince ou législateur pour écrire sur la politique. Je réponds que non, et que c'est pour cela que j'écris sur la politique. Si j'étais prince ou législateur, je ne perdrais pas mon temps à dire ce qu'il faut faire; je le ferais, ou je me tairais.

Né citoyen d'un État libre, et membre du souverain, quelque faible influence que puisse avoir ma voix dans les affaires publiques, le droit d'y voter suffit pour m'imposer le devoir de m'en instruire: heureux, toutes les fois que je médite sur les Gouvernements, de trouver toujours dans mes recherches de nouvelles raisons d'aimer celui de mon pays !

CHAP. I.—*Sujet de ce premier livre.*

L'homme est né libre, et partout il est dans les fers. Tel se croit le maître des autres, qui ne laisse pas d'être plus esclave qu'eux. Comment ce changement s'est-il fait? Je l'ignore. Qu'est-ce qui peut le rendre légitime? Je crois pouvoir résoudre cette question.

Si je ne considérais que la force et l'effet qui en dérive, je dirais: « Tant qu'un peuple est contraint d'obéir et qu'il obéit, il fait bien; sitôt qu'il peut secouer le joug, et qu'il le secoue, il fait encore mieux: car, recouvrant sa liberté par le même droit qui la lui a ravie, ou il est fondé à la reprendre, ou on ne l'était point à la lui ôter.» Mais l'ordre social est un droit sacré qui sert de base à tous les autres. Cependant ce droit ne vient point de la nature; il est donc fondé sur des conventions. Il s'agit de savoir quelles sont ces conventions. Avant d'en venir là, je dois établir ce que je viens d'avancer.

CHAP. II.—*Des premières sociétés.*

La plus ancienne de toutes les sociétés, et la seule naturelle, est celle de la famille: encore les enfants ne restent-ils liés au père qu'aussi longtemps qu'ils ont besoin de lui pour se conserver. Sitôt que ce besoin cesse, le lien naturel se dissout. Les enfants, exempts de l'obéissance qu'ils devaient au père; le père, exempt des soins qu'il devait aux enfants, rentrent tous également dans l'indépendance. S'ils continuent de rester unis, ce n'est plus naturellement, c'est volontairement; et la famille elle-même ne se maintient que par convention.

Cette liberté commune est une conséquence de la nature de l'homme. Sa première loi est de veiller à sa propre conservation, ses premiers soins sont ceux qu'il se doit à lui-même; et sitôt qu'il est en âge de raison, lui seul étant juge des moyens propres à le conserver devient par là son propre maître.

La famille est donc, si l'on veut, le premier modèle des

sociétés politiques: le chef est l'image du père, le peuple est l'image des enfants; et tous, étant nés égaux et libres, n'aliènent leur liberté que pour leur utilité. Toute la différence est que, dans la famille, l'amour du père pour ses enfants le paye des soins qu'il leur rend; et que, dans l'État, le plaisir de commander supplée à cet amour que le chef n'a pas pour ses peuples.

Grotius nie que tout pouvoir humain soit établi en faveur de ceux qui sont gouvernés : il cite l'esclavage en exemple. Sa plus constante manière de raisonner est d'établir toujours le droit par le fait.[1] On pourrait employer une méthode plus conséquente, mais non pas plus favorable aux tyrans.

Il est donc douteux, selon Grotius, si le genre humain appartient à une centaine d'hommes, ou si cette centaine d'hommes appartient au genre humain : et il paraît, dans tout son livre, pencher pour le premier avis: c'est aussi le sentiment de Hobbes. Ainsi voilà l'espèce humaine divisée en troupeaux de bétail, dont chacun a son chef, qui le garde pour le dévorer.

Comme un pâtre est d'une nature supérieure à celle de son troupeau, les pasteurs d'hommes, qui sont leurs chefs, sont aussi d'une nature supérieure à celle de leurs peuples. Ainsi raisonnait, au rapport de Philon, l'empereur Caligula, concluant assez bien de cette analogie que les rois étaient des dieux, ou que les peuples étaient des bêtes.

Le raisonnement de ce Caligula revient à celui de Hobbes et de Grotius. Aristote, avant eux tous, avait dit aussi que les hommes ne sont point naturellement égaux, mais que les uns naissent pour l'esclavage, et les autres pour la domination.

Aristote avait raison; mais il prenait l'effet pour la cause. Tout homme né dans l'esclavage naît pour l'esclavage, rien n'est plus certain. Les esclaves perdent

[1] « Les savantes recherches sur le droit public ne sont souvent que l'histoire des anciens abus; et l'on s'est entêté mal à propos quand on s'est donné la peine de les trop étudier. » (*Traité des intérêts de la France avec ses voisins*, par M. le marquis d'Argenson, imprimé chez Rey, à Amsterdam.) Voilà précisément ce qu'a fait Grotius. [1762.]

tout dans leurs fers, jusqu'au désir d'en sortir; ils aiment leur servitude comme les compagnons d'Ulysse aimaient leur abrutissement.[1] S'il y a donc des esclaves par nature, c'est parce qu'il y a eu des esclaves contre nature. La force a fait les premiers esclaves, leur lâcheté les a perpétués.

Je n'ai rien dit du roi Adam, ni de l'empereur Noé, père de trois grands monarques qui se partagèrent l'univers, comme firent les enfants de Saturne, qu'on a cru reconnaître en eux. J'espère qu'on me saura gré de cette modération; car, descendant directement de l'un de ces princes, et peut-être de la branche aînée, que sais-je si, par la vérification des titres, je ne me trouverais point le légitime roi du genre humain? Quoi qu'il en soit, on ne peut disconvenir qu'Adam n'ait été souverain du monde, comme Robinson de son île, tant qu'il en fut le seul habitant, et ce qu'il y avait de commode dans cet empire était que le monarque, assuré sur son trône, n'avait à craindre ni rébellions, ni guerres, ni conspirateurs.

CHAP. III.—*Du droit du plus fort.*

Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit, et l'obéissance en devoir. De là le droit du plus fort: droit pris ironiquement en apparence, et réellement établi en principe. Mais ne nous expliquera-t-on jamais ce mot? La force est une puissance physique: je ne vois point quelle moralité peut résulter de ses effets. Céder à la force est un acte de nécessité, non de volonté; c'est tout au plus un acte de prudence. En quel sens pourra-ce être un devoir?

Supposons un moment ce prétendu droit. Je dis qu'il n'en résulte qu'un galimatias inexplicable; car, sitôt que c'est la force qui fait le droit, l'effet change avec la cause: toute force qui surmonte la première succède à son droit.

[1] Voyez un petit traité de Plutarque, intitulé: *Que les bêtes usent de la raison.* [1762.]

Sitôt qu'on peut désobéir impunément, on le peut légitimement; et puisque le plus fort a toujours raison, il ne s'agit que de faire en sorte qu'on soit le plus fort. Or, qu'est-ce qu'un droit qui périt quand la force cesse? S'il 125 faut obéir par force, on n'a pas besoin d'obéir par devoir; et si l'on n'est plus forcé d'obéir, on n'y est plus obligé. On voit donc que ce mot de *droit* n'ajoute rien à la force; il ne signifie ici rien du tout.

Obéissez aux puissances. Si cela veut dire: Cédez à 130 la force, le précepte est bon, mais superflu; je réponds qu'il ne sera jamais violé. Toute puissance vient de Dieu, je l'avoue; mais toute maladie en vient aussi: est-ce à dire qu'il soit défendu d'appeler le médecin? Qu'un brigand me surprenne au coin d'un bois, non 135 seulement il faut par force donner sa bourse; mais, quand je pourrais la soustraire, suis-je en conscience obligé de la donner? Car enfin le pistolet qu'il tient est aussi une puissance.

Convenons donc que force ne fait pas droit, et qu'on 140 n'est obligé d'obéir qu'aux puissances légitimes. Ainsi ma question primitive revient toujours.

CHAP. IV.—*De l'esclavage.*

Puisque aucun homme n'a une autorité naturelle sur son semblable, et puisque la force ne produit aucun droit, restent donc les conventions pour base de toute autorité 145 légitime parmi les hommes.

Si un particulier, dit Grotius, peut aliéner sa liberté et se rendre esclave d'un maître, pourquoi tout un peuple ne pourrait-il pas aliéner la sienne et se rendre sujet d'un roi? Il y a là bien des mots équivoques qui auraient besoin 150 d'explication; mais tenons-nous-en à celui d'*aliéner*. Aliéner, c'est donner ou vendre. Or, un homme qui se fait esclave d'un autre ne se donne pas; il se vend tout au moins pour sa subsistance: mais un peuple, pour quoi se vend-il? Bien loin qu'un roi fournisse à ses 155 sujets leur subsistance, il ne tire la sienne que d'eux; et, selon Rabelais, un roi ne vit pas de peu. Les sujets

donnent donc leur personne, à condition qu'on prendra aussi leur bien ? Je ne vois pas ce qu'il leur reste à conserver.

On dira que le despote assure à ses sujets la tranquillité civile. Soit : mais qu'y gagnent-ils, si les guerres que son ambition leur attire, si son insatiable avidité, si les vexations de son ministère les désolent plus que ne feraient leurs dissensions ? Qu'y gagnent-ils, si cette tranquillité même est une de leurs misères ? On vit tranquille aussi dans les cachots : en est-ce assez pour s'y trouver bien ? Les Grecs enfermés dans l'antre du Cyclope y vivaient tranquilles, en attendant que leur tour vînt d'être dévorés.

Dire qu'un homme se donne gratuitement, c'est dire une chose absurde et inconcevable ; un tel acte est illégitime et nul, par cela seul que celui qui le fait n'est pas dans son bon sens. Dire la même chose de tout un peuple, c'est supposer un peuple de fous : la folie ne fait pas droit.

Quand chacun pourrait s'aliéner lui-même, il ne peut aliéner ses enfants ; ils naissent hommes et libres ; leur liberté leur appartient, nul n'a droit d'en disposer qu'eux. Avant qu'ils soient en âge de raison, le père peut, en leur nom, stipuler des conditions pour leur conservation, pour leur bien-être, mais non les donner irrévocablement et sans condition ; car un tel don est contraire aux fins de la nature, et passe les droits de la paternité. Il faudrait donc, pour qu'un Gouvernement arbitraire fût légitime, qu'à chaque génération le peuple fût le maître de l'admettre ou de le rejeter : mais alors ce Gouvernement ne serait plus arbitraire.

Renoncer à sa liberté, c'est renoncer à sa qualité d'homme, aux droits de l'humanité, même à ses devoirs. Il n'y a nul dédommagement possible pour quiconque renonce à tout. Une telle renonciation est incompatible avec la nature de l'homme ; et c'est ôter toute moralité à ses actions que d'ôter toute liberté à sa volonté. Enfin c'est une convention vaine et contradictoire de stipuler d'une part une autorité absolue, et de l'autre une obéissance

sans bornes. N'est-il pas clair qu'on n'est engagé à rien envers celui dont on a droit de tout exiger ? Et cette seule condition, sans équivalent, sans échange, n'entraîne-t-elle pas la nullité de l'acte ? Car, quel droit mon esclave aurait-il contre moi, puisque tout ce qu'il a m'appartient, et que, son droit étant le mien, ce droit de moi contre moi-même est un mot qui n'a aucun sens ?

Grotius et les autres tirent de la guerre une autre origine du prétendu droit d'esclavage. Le vainqueur ayant, selon eux, le droit de tuer le vaincu, celui-ci peut racheter sa vie aux dépens de sa liberté : convention d'autant plus légitime qu'elle tourne au profit de tous deux.

Mais il est clair que ce prétendu droit de tuer les vaincus ne résulte en aucune manière de l'état de guerre. Par cela seul que les hommes, vivant dans leur primitive indépendance, n'ont point entre eux de rapport assez constant pour constituer ni l'état de paix ni l'état de guerre, ils ne sont point naturellement ennemis. C'est le rapport des choses et non des hommes qui constitue la guerre ; et l'état de guerre ne pouvant naître des simples relations personnelles, mais seulement des relations réelles, la guerre privée ou d'homme à homme ne peut exister ni dans l'état de nature, où il n'y a point de propriété constante, ni dans l'état social, où tout est sous l'autorité des lois.

Les combats particuliers, les duels, les rencontres, sont des actes qui ne constituent point un état ; et à l'égard des guerres privées, autorisées par les Établissements de Louis IX, roi de France, et suspendues par la paix de Dieu, ce sont des abus du gouvernement féodal, système absurde, s'il en fut jamais, contraire aux principes du droit naturel et à toute bonne *politie*.

La guerre n'est donc point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens,[1] mais

[1] Les Romains, qui ont mieux entendu et plus respecté le droit de la guerre qu'aucune nation du monde, portaient si loin le scrupule à cet égard, qu'il n'était pas permis à un citoyen de servir comme volontaire, sans s'être

comme soldats ; non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs. Enfin chaque État ne peut
235 avoir pour ennemis que d'autres États, et non pas des hommes, attendu qu'entre choses de diverses natures on ne peut fixer aucun vrai rapport.

Ce principe est même conforme aux maximes établies de tous les temps et à la pratique constante de tous les
240 peuples policés. Les déclarations de guerre sont moins des avertissements aux puissances qu'à leurs sujets. L'étranger, soit roi, soit particulier, soit peuple, qui vole, tue, ou détient les sujets, sans déclarer la guerre au prince, n'est pas un ennemi, c'est un brigand. Même
245 en pleine guerre, un prince juste s'empare bien, en pays ennemi, de tout ce qui appartient au public ; mais il respecte la personne et les biens des particuliers ; il respecte des droits sur lesquels sont fondés les siens. La fin de la guerre étant la destruction de l'État ennemi, on a droit
250 d'en tuer les défenseurs tant qu'ils ont les armes à la main ; mais sitôt qu'ils les posent et se rendent, cessant d'être ennemis ou instruments de l'ennemi, ils redeviennent simplement hommes, et l'on n'a plus de droit sur leur vie. Quelquefois on peut tuer l'État sans tuer un seul de ses
255 membres : or la guerre ne donne aucun droit qui ne soit nécessaire à sa fin. Ces principes ne sont pas ceux de Grotius ; ils ne sont pas fondés sur des autorités de poëtes ; mais ils dérivent de la nature des choses, et sont fondés sur la raison.

260 A l'égard du droit de conquête, il n'a d'autre fondement que la loi du plus fort. Si la guerre ne donne point au vainqueur le droit de massacrer les peuples vaincus, ce droit qu'il n'a pas ne peut fonder celui de les asservir.

engagé expressément contre l'ennemi, et nommément contre tel ennemi. Une légion où Caton le fils faisait ses premières armes sous Popilius ayant été réformée, Caton le père écrivit à Popilius que, s'il voulait bien que son fils continuât de servir sous lui, il fallait lui faire prêter un nouveau serment militaire, parce que, le premier étant annulé, il ne pouvait plus porter les armes contre l'ennemi. Et le même Caton écrivit à son fils de se bien garder de se présenter au combat qu'il n'eût prêté ce nouveau serment. Je sais qu'on pourra m'opposer le siège de Clusium et d'autres faits particuliers ; mais moi je cite des lois, des usages. Les Romains sont ceux qui ont le moins souvent transgressé leurs lois ; et ils sont les seuls qui en aient eu d'aussi belles. [1782.]

On n'a le droit de tuer l'ennemi que quand on ne peut le faire esclave; le droit de le faire esclave ne vient donc pas du droit de le tuer: c'est donc un échange inique de lui faire acheter au prix de sa liberté sa vie, sur laquelle on n'a aucun droit. En établissant le droit de vie et de mort sur le droit d'esclavage, et le droit d'esclavage sur le droit de vie et de mort, n'est-il pas clair qu'on tombe dans le cercle vicieux?

En supposant même ce terrible droit de tout tuer, je dis qu'un esclave fait à la guerre, ou un peuple conquis, n'est tenu à rien du tout envers son maître, qu'à lui obéir autant qu'il y est forcé. En prenant un équivalent à sa vie, le vainqueur ne lui en a point fait grâce: au lieu de le tuer sans fruit, il l'a tué utilement. Loin donc qu'il ait acquis sur lui nulle autorité jointe à la force, l'état de guerre subsiste entre eux comme auparavant, leur relation même en est l'effet; et l'usage du droit de la guerre ne suppose aucun traité de paix. Ils ont fait une convention; soit: mais cette convention, loin de détruire l'état de guerre, en suppose la continuité.

Ainsi, de quelque sens qu'on envisage les choses, le droit d'esclavage est nul, non seulement parce qu'il est illégitime, mais parce qu'il est absurde et ne signifie rien. Ces mots, *esclavage* et *droit*, sont contradictoires; ils s'excluent mutuellement. Soit d'un homme à un homme, soit d'un homme à un peuple, ce discours sera toujours également insensé: « Je fais avec toi une convention toute à ta charge et toute à mon profit, que j'observerai tant qu'il me plaira, et que tu observeras tant qu'il me plaira. »

CHAP. V.—*Qu'il faut toujours remonter à une première convention.*

Quand j'accorderais tout ce que j'ai réfuté jusqu'ici, les fauteurs du despotisme n'en seraient pas plus avancés. Il y aura toujours une grande différence entre soumettre une multitude et régir une société. Que des hommes épars soient successivement asservis à un seul, en quelque

nombre qu'ils puissent être, je ne vois là qu'un maître et des esclaves, je n'y vois point un peuple et son chef: c'est, si l'on veut, une agrégation, mais non pas une association: il n'y a là ni bien public, ni corps politique. Cet homme, eût-il asservi la moitié du monde, n'est toujours qu'un particulier; son intérêt, séparé de celui des autres, n'est toujours qu'un intérêt privé. Si ce même homme vient à périr, son empire, après lui, reste épars et sans liaison, comme un chêne se dissout et tombe en un tas de cendres, après que le feu l'a consumé.

Un peuple, dit Grotius, peut se donner à un roi. Selon Grotius, un peuple est donc un peuple avant de se donner à un roi. Ce don même est un acte civil; il suppose une délibération publique. Avant donc que d'examiner l'acte par lequel un peuple élit un roi, il serait bon d'examiner l'acte par lequel un peuple est un peuple; car cet acte, étant nécessairement antérieur à l'autre, est le vrai fondement de la société.

En effet, s'il n'y avait point de convention antérieure, où serait, à moins que l'élection ne fût unanime, l'obligation pour le petit nombre de se soumettre au choix du grand? et d'où cent qui veulent un maître ont-ils le droit de voter pour dix qui n'en veulent point? La loi de la pluralité des suffrages est elle-même un établissement de convention, et suppose, au moins une fois, l'unanimité.

Chap. VI.—*Du pacte social.*

Je suppose les hommes parvenus à ce point où les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature l'emportent, par leur résistance, sur les forces que chaque individu peut employer pour se maintenir dans cet état. Alors cet état primitif ne peut plus subsister; et le genre humain périrait s'il ne changeait sa manière d'être.

Or, comme les hommes ne peuvent engendrer de nouvelles forces, mais seulement unir et diriger celles qui existent, ils n'ont plus d'autre moyen pour se

conserver que de former par agrégation une somme de 335
forces qui puisse l'emporter sur la résistance, de les mettre en jeu par un seul mobile et de les faire agir de concert.

Cette somme de forces ne peut naître que du concours de plusieurs ; mais la force et la liberté de chaque homme 340
étant les premiers instruments de sa conservation, comment les engagera-t-il sans se nuire et sans négliger les soins qu'il se doit ? Cette difficulté, ramenée à mon sujet, peut s'énoncer en ces termes :

« Trouver une forme d'association qui défende et protège 345
de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant. » Tel est le problème fondamental dont le contrat social donne la solution. 350

Les clauses de ce contrat sont tellement déterminées par la nature de l'acte, que la moindre modification les rendrait vaines et de nul effet ; en sorte que, bien qu'elles n'aient peut-être jamais été formellement énoncées, elles sont partout les mêmes, partout tacitement admises et 355
reconnues, jusqu'à ce que, le pacte social étant violé, chacun rentre alors dans ses premiers droits, et reprenne sa liberté naturelle, en perdant la liberté conventionnelle pour laquelle il y renonça.

Ces clauses, bien entendues, se réduisent toutes à une 360
seule : savoir, l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté. Car, premièrement, chacun se donnant tout entier, la condition est égale pour tous ; et la condition étant égale pour tous, nul n'a intérêt de la rendre onéreuse aux autres. 365

De plus, l'aliénation se faisant sans réserve, l'union est aussi parfaite qu'elle peut l'être, et nul associé n'a plus rien à réclamer : car, s'il restait quelques droits aux particuliers, comme il n'y aurait aucun supérieur commun qui pût prononcer contre eux et le public, chacun, étant 370
en quelque point son propre juge, prétendrait bientôt l'être en tous ; l'état de nature subsisterait, et l'association deviendrait nécessairement tyrannique ou vaine.

Enfin, chacun se donnant à tous ne se donne à personne ; et comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et plus de force pour conserver ce qu'on a.

Si donc on écarte du pacte social ce qui n'est pas de son essence, on trouvera qu'il se réduit aux termes suivants : « Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale ; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout. »

A l'instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif, composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son *moi* commun, sa vie et sa volonté. Cette personne publique, qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres, prenait autrefois le nom de *cité*,[1] et prend maintenant celui de *république* ou de *corps politique*, lequel est appelé par ses membres *État* quand il est passif, *souverain* quand il est actif, *puissance* en le comparant à ses semblables. A l'égard des associés, ils prennent collectivement le nom de *peuple*, et s'appellent en particulier *citoyens*, comme participant à l'autorité souveraine, et *sujets*, comme soumis aux lois de l'État. Mais ces termes se confondent souvent et se prennent l'un pour

[1] Le vrai sens de ce mot s'est presque entièrement effacé chez les modernes : la plupart prennent une ville pour une cité, et un bourgeois pour un citoyen. Ils ne savent pas que les maisons font la ville, mais que les citoyens font la cité. Cette même erreur coûta cher autrefois aux Carthaginois. Je n'ai pas lu que le titre de *cives* ait jamais été donné au sujet d'aucun prince, pas même anciennement aux Macédoniens, ni, de nos jours, aux Anglais, quoique plus près de la liberté que tous les autres. Les seuls Français prennent tout familièrement ce nom de *citoyens*, parce qu'ils n'en ont aucune véritable idée, comme on peut le voir dans leurs dictionnaires ; sans quoi ils tomberaient, en l'usurpant, dans le crime de lèse-majesté : ce nom, chez eux, exprime une vertu, et non pas un droit. Quand Bodin a voulu parler de nos citoyens et bourgeois, il a fait une lourde bévue, en prenant les uns pour les autres. M. d'Alembert ne s'y est pas trompé, et a bien distingué, dans son article *Genève*, les quatre ordres d'hommes (même cinq, en y comptant les simples étrangers) qui sont dans notre ville, et dont deux seulement composent la république. Nul autre auteur françois, que je sache, n'a compris le vrai sens du mot *citoyen*. [1762.]

l'autre ; il suffit de les savoir distinguer quand ils sont employés dans toute leur précision.

CHAP. VII.—*Du souverain.*

On voit par cette formule que l'acte d'association renferme un engagement réciproque du public avec les particuliers, et que chaque individu, contractant pour ainsi dire avec lui-même, se trouve engagé, sous un double rapport: savoir, comme membre du souverain envers les particuliers, et comme membre de l'État envers le souverain. Mais on ne peut appliquer ici la maxime du droit civil, que nul n'est tenu aux engagements pris avec lui-même; car il y a bien de la différence entre s'obliger envers soi ou envers un tout dont on fait partie.

Il faut remarquer encore que la délibération publique, qui peut obliger tous les sujets envers le souverain, à cause des deux différents rapports sous lesquels chacun d'eux est envisagé, ne peut, par la raison contraire, obliger le souverain envers lui-même, et que, par conséquent, il est contre la nature du corps politique que le souverain s'impose une loi qu'il ne puisse enfreindre. Ne pouvant se considérer que sous un seul et même rapport, il est alors dans le cas d'un particulier contractant avec soi-même; par où l'on voit qu'il n'y a ni ne peut y avoir nulle espèce de loi fondamentale obligatoire pour le corps du peuple, pas même le contrat social. Ce qui ne signifie pas que ce corps ne puisse fort bien s'engager envers autrui, en ce qui ne déroge point à ce contrat; car, à l'égard de l'étranger, il devient un être simple, un individu.

Mais le corps politique ou le souverain, ne tirant son être que de la sainteté du contrat, ne peut jamais s'obliger, même envers autrui, à rien qui déroge à cet acte primitif, comme d'aliéner quelque portion de lui-même, ou de se soumettre à un autre souverain. Violer l'acte par lequel il existe, serait s'anéantir; et ce qui n'est rien ne produit rien.

Sitôt que cette multitude est ainsi réunie en un corps,

on ne peut offenser un des membres sans attaquer le corps, encore moins offenser le corps sans que les membres s'en ressentent. Ainsi le devoir et l'intérêt obligent également les deux parties contractantes à s'entr'aider mutuellement; et les mêmes hommes doivent chercher à réunir, sous ce double rapport, tous les avantages qui en dépendent.

Or, le souverain, n'étant formé que des particuliers qui le composent, n'a ni ne peut avoir d'intérêt contraire au leur; par conséquent, la puissance souveraine n'a nul besoin de garant envers les sujets, parce qu'il est impossible que le corps veuille nuire à tous ses membres; et nous verrons ci-après qu'il ne peut nuire à aucun en particulier. Le souverain, par cela seul qu'il est, est toujours ce qu'il doit être.

Mais il n'en est pas ainsi des sujets envers le souverain, auquel, malgré l'intérêt commun, rien ne répondrait de leurs engagements, s'il ne trouvait des moyens de s'assurer de leur fidélité.

En effet, chaque individu peut, comme homme, avoir une volonté particulière contraire ou dissemblable à la volonté générale qu'il a comme citoyen: son intérêt particulier peut lui parler tout autrement que l'intérêt commun; son existence absolue, et naturellement indépendante, peut lui faire envisager ce qu'il doit à la cause commune comme une contribution gratuite, dont la perte sera moins nuisible aux autres que le payement n'en est onéreux pour lui; et regardant la personne morale qui constitue l'État comme un être de raison, parce que ce n'est pas un homme, il jouirait des droits du citoyen sans vouloir remplir les devoirs du sujet: injustice dont le progrès causerait la ruine du corps politique.

Afin donc que le pacte social ne soit pas un vain formulaire, il renferme tacitement cet engagement, qui seul peut donner de la force aux autres, que quiconque refusera d'obéir à la volonté générale y sera contraint par tout le corps: ce qui ne signifie autre chose sinon qu'on le forcera d'être libre; car telle est la condition

qui, donnant chaque citoyen à la patrie, le garantit de toute dépendance personnelle : condition qui fait l'artifice et le jeu de la machine politique et qui seule rend légitimes les engagements civils, lesquels, sans cela, seraient absurdes, tyranniques, et sujets aux plus énormes abus.

CHAP. VIII.—*De l'état civil.*

Ce passage de l'état de nature à l'état civil produit dans l'homme un changement très remarquable, en substituant dans sa conduite la justice à l'instinct, et donnant à ses actions la moralité qui leur manquait auparavant. C'est alors seulement que, la voix du devoir succédant à l'impulsion physique, et le droit à l'appétit, l'homme, qui jusque-là n'avait regardé que lui-même, se voit forcé d'agir sur d'autres principes, et de consulter sa raison avant d'écouter ses penchants. Quoiqu'il se prive dans cet état de plusieurs avantages qu'il tient de la nature, il en regagne de si grands, ses facultés s'exercent et se développent, ses idées s'étendent, ses sentiments s'ennoblissent, son âme toute entière s'élève à tel point que, si les abus de cette nouvelle condition ne le dégradaient souvent au-dessous de celle dont il est sorti, il devrait bénir sans cesse l'instant heureux qui l'en arracha pour jamais, et qui, d'un animal stupide et borné, fit un être intelligent et un homme.

Réduisons toute cette balance à des termes faciles à comparer: ce que l'homme perd par le contrat social, c'est sa liberté naturelle et un droit illimité à tout ce qui le tente et qu'il peut atteindre; ce qu'il gagne, c'est la liberté civile et la propriété de tout ce qu'il possède. Pour ne pas se tromper dans ces compensations, il faut bien distinguer la liberté naturelle, qui n'a pour bornes que les forces de l'individu, de la liberté civile, qui est limitée par la volonté générale; et la possession, qui n'est que l'effet de la force ou le droit du premier occupant, de la propriété, qui ne peut être fondée que sur un titre positif.

On pourrait, sur ce qui précède, ajouter à l'acquis de l'état civil la liberté morale, qui seule rend l'homme vraiment maître de lui; car l'impulsion du seul appétit est esclavage, et l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté. Mais je n'en ai déjà que trop dit sur cet article, et le sens philosophique du mot *liberté* n'est pas ici de mon sujet.

CHAP. IX.—*Du domaine réel.*

Chaque membre de la communauté se donne à elle au moment qu'elle se forme, tel qu'il se trouve actuellement, lui et toutes ses forces, dont les biens qu'il possède font partie. Ce n'est pas que, par cet acte, la possession change de nature en changeant de mains, et devienne propriété dans celles du souverain; mais comme les forces de la Cité sont incomparablement plus grandes que celles d'un particulier, la possession publique est aussi, dans le fait, plus forte et plus irrévocable, sans être plus légitime, au moins pour les étrangers: car l'État, à l'égard de ses membres, est maître de tous leurs biens par le contrat social, qui, dans l'État, sert de base à tous les droits; mais il ne l'est, à l'égard des autres puissances, que par le droit de premier occupant, qu'il tient des particuliers.

Le droit de premier occupant, quoique plus réel que celui du plus fort, ne devient un vrai droit qu'après l'établissement de celui de propriété. Tout homme a naturellement droit à tout ce qui lui est nécessaire; mais l'acte positif qui le rend propriétaire de quelque bien l'exclut de tout le reste. Sa part étant faite, il doit s'y borner, et n'a plus aucun droit à la communauté. Voilà pourquoi le droit de premier occupant, si faible dans l'état de nature, est respectable à tout homme civil. On respecte moins dans ce droit ce qui est à autrui que ce qui n'est pas à soi.

En général, pour autoriser sur un terrain quelconque le droit de premier occupant, il faut les conditions suivantes: premièrement, que ce terrain ne soit encore habité par personne; secondement, qu'on n'en occupe

que la quantité dont on a besoin pour subsister; en troisième lieu, qu'on en prenne possession, non par une vaine cérémonie, mais par le travail et la culture, seul signe de propriété qui, au défaut de titres juridiques, doive 550 être respecté d'autrui.

En effet, accorder au besoin et au travail le droit de premier occupant, n'est-ce pas l'étendre aussi loin qu'il peut aller? Peut-on ne pas donner des bornes à ce droit? Suffira-t-il de mettre le pied sur un terrain 555 commun pour s'en prétendre aussitôt le maître? Suffira-t-il d'avoir la force d'en écarter un moment les autres hommes pour leur ôter le droit d'y jamais revenir? Comment un homme ou un peuple peut-il s'emparer d'un territoire immense et en priver tout le genre humain 560 autrement que par une usurpation punissable, puisqu'elle ôte au reste des hommes le séjour et les aliments que la nature leur donne en commun? Quand Nuñez Balbao prenait, sur le rivage, possession de la mer du Sud et de toute l'Amérique méridionale au nom de la couronne 565 de Castille, était-ce assez pour en déposséder tous les habitants et en exclure tous les princes du monde? Sur ce pied-là, ces cérémonies se multipliaient assez vainement; et le roi catholique n'avait tout d'un coup qu'à prendre de son cabinet possession de tout l'univers, sauf 570 à retrancher ensuite de son empire ce qui était auparavant possédé par les autres princes.

On conçoit comment les terres des particuliers réunies et contiguës deviennent le territoire public, et comment le droit de souveraineté, s'étendant des sujets au terrain 575 qu'ils occupent, devient à la fois réel et personnel; ce qui met les possesseurs dans une plus grande dépendance, et fait de leurs forces mêmes les garants de leur fidélité: avantage qui ne paraît pas avoir été bien senti des anciens monarques, qui, ne s'appelant que rois des Perses, des 580 Scythes, des Macédoniens, semblaient se regarder comme les chefs des hommes plutôt que comme les maîtres du pays. Ceux d'aujourd'hui s'appellent plus habilement rois de France, d'Espagne, d'Angleterre, etc.: en tenant ainsi le terrain, ils sont bien sûrs d'en tenir les habitants. 585

Ce qu'il y a de singulier dans cette aliénation, c'est que, loin qu'en acceptant les biens des particuliers la communauté les en dépouille, elle ne fait que leur en assurer la légitime possession, changer l'usurpation en un véritable droit, et la jouissance en propriété. Alors les possesseurs étant considérés comme dépositaires du bien public, leurs droits étant respectés de tous les membres de l'État et maintenus de toutes ses forces contre l'étranger, par une cession avantageuse au public et plus encore à eux-mêmes, ils ont pour ainsi dire acquis tout ce qu'ils ont donné: paradoxe qui s'explique aisément par la distinction des droits que le souverain et le propriétaire ont sur le même fonds, comme on verra ci-après.

Il peut arriver aussi que les hommes commencent à s'unir avant que de rien posséder, et que, s'emparant ensuite d'un terrain suffisant pour tous, ils en jouissent en commun, ou qu'ils le partagent entre eux, soit également, soit selon des proportions établies par le souverain. De quelque manière que se fasse cette acquisition, le droit que chaque particulier a sur son propre fonds est toujours subordonné au droit que la communauté a sur tous; sans quoi il n'y aurait ni solidité dans le lien social, ni force réelle dans l'exercice de la souveraineté.

Je terminerai ce chapitre et ce livre par une remarque qui doit servir de base à tout le système social: c'est qu'au lieu de détruire l'égalité naturelle le pacte fondamental substitue au contraire une égalité morale et légitime à ce que la nature avait pu mettre d'inégalité physique entre les hommes, et que, pouvant être inégaux en force ou en génie, ils deviennent tous égaux par convention et de droit.[1]

[1] Sous les mauvais Gouvernements, cette égalité n'est qu'apparente et illusoire; elle ne sert qu'à maintenir le pauvre dans sa misère, et le riche dans son usurpation. Dans le fait, les lois sont toujours utiles à ceux qui possèdent et nuisibles à ceux qui n'ont rien: d'où il suit que l'état social n'est avantageux aux hommes qu'autant qu'ils ont tous quelque chose, et qu'aucun d'eux n'a rien de trop. [1762.]

LIVRE II

CHAP. I.—*Que la souveraineté est inaliénable*

La première et la plus importante conséquence des principes ci-devant établis est que la volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon la fin de son institution, qui est le bien commun; car, si l'opposition des intérêts particuliers a rendu nécessaire l'établissement des sociétés, c'est l'accord de ces mêmes intérêts qui l'a rendu possible. C'est ce qu'il y a de commun dans ces différents intérêts qui forme le lien social; et s'il n'y avait pas quelque point dans lequel tous les intérêts s'accordent, nulle société ne saurait exister. Or, c'est uniquement sur cet intérêt commun que la société doit être gouvernée.

Je dis donc que la souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même: le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté.

En effet, s'il n'est pas impossible qu'une volonté particulière s'accorde sur quelque point avec la volonté générale, il est impossible au moins que cet accord soit durable et constant; car la volonté particulière tend, par sa nature, aux préférences, et la volonté générale à l'égalité. Il est plus impossible encore qu'on ait un garant de cet accord, quand même il devrait toujours exister; ce ne serait pas un effet de l'art, mais du hasard. Le souverain peut bien dire: « Je veux actuellement ce que veut un tel homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir; » mais il ne peut pas dire: « Ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore; » puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir, et puisqu'il ne dépend d'aucune volonté de consentir à rien de contraire au bien de l'être qui veut. Si donc le peuple promet simplement d'obéir, il se dissout par cet acte, il perd sa qualité de peuple; à l'instant qu'il y a un maître, il

n'y a plus de souverain, et dès lors le corps politique est détruit.

Ce n'est point à dire que les ordres des chefs ne puissent passer pour des volontés générales, tant que le souverain, libre de s'y opposer, ne le fait pas. En pareil cas, du silence universel on doit présumer le consentement du peuple. Ceci s'expliquera plus au long.

CHAP. II.—*Que la souveraineté est indivisible.*

Par la même raison que la souveraineté est inaliénable, elle est indivisible; car la volonté est générale,[1] ou elle ne l'est pas; elle est celle du corps du peuple, ou seulement d'une partie. Dans le premier cas, cette volonté déclarée est un acte de souveraineté et fait loi; dans le second, ce n'est qu'une volonté particulière, ou un acte de magistrature; c'est un décret tout au plus.

Mais nos politiques, ne pouvant diviser la souveraineté dans son principe, la divisent dans son objet: ils la divisent en force et en volonté, en puissance législative et en puissance exécutive; en droits d'impôts, de justice et de guerre; en administration intérieure et en pouvoir de traiter avec l'étranger: tantôt ils confondent toutes ces parties, et tantôt ils les séparent. Ils font du souverain un être fantastique et formé de pièces rapportées; c'est comme s'ils composaient l'homme de plusieurs corps, dont l'un aurait des yeux, l'autre des bras, l'autre des pieds, et rien de plus. Les charlatans du Japon dépècent, dit-on, un enfant aux yeux des spectateurs; puis, jetant en l'air tous ses membres l'un après l'autre, ils font retomber l'enfant vivant et tout rassemblé. Tels sont à peu près les tours de gobelets de nos politiques; après avoir démembré le corps social par un prestige digne de la foire, ils rassemblent les pièces on ne sait comment.

Cette erreur vient de ne s'être pas fait des notions exactes de l'autorité souveraine, et d'avoir pris pour des

[1] Pour qu'une volonté soit générale, il n'est pas toujours nécessaire qu'elle soit unanime, mais il est nécessaire que toutes les voix soient comptées; toute exclusion formelle rompt la généralité. [1762.]

parties de cette autorité ce qui n'en était que des émanations. Ainsi, par exemple, on a regardé l'acte de déclarer la guerre et celui de faire la paix comme des actes de souveraineté: ce qui n'est pas, puisque chacun de ces actes n'est point une loi, mais seulement une application de la loi, un acte particulier qui détermine le cas de la loi, comme on le verra clairement quand l'idée attachée au mot *loi* sera fixée.

En suivant de même les autres divisions, on trouverait que, toutes les fois qu'on croit voir la souveraineté partagée, on se trompe; que les droits qu'on prend pour des parties de cette souveraineté lui sont tous subordonnés, et supposent toujours des volontés suprêmes dont ces droits ne donnent que l'exécution.

On ne saurait dire combien ce défaut d'exactitude a jeté d'obscurité sur les décisions des auteurs en matière de droit politique, quand ils ont voulu juger des droits respectifs des rois et des peuples sur les principes qu'ils avaient établis. Chacun peut voir, dans les chapitres III et IV du premier livre de Grotius, comment ce savant homme et son traducteur Barbeyrac s'enchevêtrent, s'embarrassent dans leurs sophismes, crainte d'en dire trop ou de n'en pas dire assez selon leurs vues, et de choquer les intérêts qu'ils avaient à concilier. Grotius, réfugié en France, mécontent de sa patrie, et voulant faire sa cour à Louis XIII, à qui son livre est dédié, n'épargne rien pour dépouiller les peuples de tous leurs droits et pour en revêtir les rois avec tout l'art possible. C'eût bien été aussi le goût de Barbeyrac, qui dédiait sa traduction au roi d'Angleterre, George I. Mais malheureusement l'expulsion de Jacques II, qu'il appelle abdication, le forçait à se tenir sur la réserve, à gauchir, à tergiverser, pour ne pas faire de Guillaume un usurpateur. Si ces deux écrivains avaient adopté les vrais principes, toutes les difficultés étaient levées, et ils eussent été toujours conséquents; mais ils auraient tristement dit la vérité, et n'auraient fait leur cour qu'au peuple. Or, la vérité ne mène point à la fortune, et le peuple ne donne ni ambassades, ni chaires, ni pensions.

CHAP. III.—*Si la volonté générale peut errer.*

Il s'ensuit de ce qui précède que la volonté générale est toujours droite et tend toujours à l'utilité publique: mais il ne s'ensuit pas que les délibérations du peuple aient toujours la même rectitude. On veut toujours son bien, mais on ne le voit pas toujours: jamais on ne corrompt le peuple, mais souvent on le trompe, et c'est alors seulement qu'il paraît vouloir ce qui est mal.

Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun; l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières: mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s'entre-détruisent,[1] reste pour somme des différences la volonté générale.

Si, quand le peuple suffisamment informé délibère, les citoyens n'avaient aucune communication entre eux, du grand nombre de petites différences résulterait toujours la volonté générale, et la délibération serait toujours bonne. Mais quand il se fait des brigues, des associations partielles aux dépens de la grande, la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à ses membres, et particulière par rapport à l'État: on peut dire alors qu'il n'y a plus autant de votants que d'hommes, mais seulement autant que d'associations. Les différences deviennent moins nombreuses et donnent un résultat moins général. Enfin, quand une de ces associations est si grande qu'elle l'emporte sur toutes les autres, vous n'avez plus pour résultat une somme de petites différences, mais une différence unique; alors il n'y a plus de volonté générale, et l'avis qui l'emporte n'est qu'un avis particulier.

Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État,

[1] «Chaque intérêt, dit le marquis d'Argenson, a des principes différents. L'accord de deux intérêts particuliers se forme par opposition à celui d'un tiers.» Il eût pu ajouter que l'accord de tous les intérêts se forme par opposition à celui de chacun. S'il n'y avait point d'intérêts différents, à peine sentirait-on l'intérêt commun, qui ne trouverait jamais d'obstacle; tout irait de lui-même, et la politique cesserait d'être un art. [1762.]

et que chaque citoyen n'opine que d'après lui[1] : telle fut l'unique et sublime institution du grand Lycurgue. Que s'il y a des sociétés partielles, il en faut multiplier le nombre et en prévenir l'inégalité, comme firent Solon, Numa, Servius. Ces précautions sont les seules bonnes pour que la volonté générale soit toujours éclairée, et que le peuple ne se trompe point.

CHAP. IV.—*Des bornes du pouvoir souverain.*

Si l'État ou la Cité n'est qu'une personne morale dont la vie consiste dans l'union de ses membres, et si le plus important de ses soins est celui de sa propre conservation, il lui faut une force universelle et compulsive pour mouvoir et disposer chaque partie de la manière la plus convenable au tout. Comme la nature donne à chaque homme un pouvoir absolu sur tous ses membres, le pacte social donne au corps politique un pouvoir absolu sur tous les siens; et c'est ce même pouvoir qui, dirigé par la volonté générale, porte, comme j'ai dit, le nom de souveraineté.

Mais, outre la personne publique, nous avons à considérer les personnes privées qui la composent, et dont la vie et la liberté sont naturellement indépendantes d'elle. Il s'agit donc de bien distinguer les droits respectifs des citoyens et du souverain,[2] et les devoirs qu'ont à remplir les premiers en qualité de sujets, du droit naturel dont ils doivent jouir en qualité d'hommes.

On convient que tout ce que chacun aliène, par le pacte social, de sa puissance, de ses biens, de sa liberté, c'est seulement la partie de tout cela dont l'usage importe

[1] « Vera cosa é, dit Machiavel, che alcune divisioni nuocono alle repubbliche, e alcune giovano : quelle nuocono che sono dalle sette e da partigiani accompagnate : quelle giovano che senza sette, senza partigiani, si mantengono. Non potendo adunque provedere un fondatore d' una repubblica che non siano nimizicie in quella, ha da proveder almeno che non vi siano sette. » (*Hist. Florent.* lib. vii.) [1762.]

[2] Lecteurs attentifs, ne vous pressez pas, je vous prie, de m'accuser ici de contradiction. Je n'ai pu l'éviter dans les termes, vu la pauvreté de la langue ; mais attendez. [1762.]

à la communauté; mais il faut convenir aussi que le souverain seul est juge de cette importance.

Tous les services qu'un citoyen peut rendre à l'État, il les lui doit sitôt que le souverain les demande; mais le souverain de son côté ne peut charger les sujets d'aucune chaîne inutile à la communauté: il ne peut pas même le vouloir; car, sous la loi de raison, rien ne se fait sans cause, non plus que sous la loi de nature.

Les engagements qui nous lient au corps social ne sont obligatoires que parce qu'ils sont mutuels; et leur nature est telle qu'en les remplissant on ne peut travailler pour autrui sans travailler aussi pour soi. Pourquoi la volonté générale est-elle toujours droite, et pourquoi tous veulent-ils constamment le bonheur de chacun d'eux, si ce n'est parce qu'il n'y a personne qui ne s'approprie ce mot *chacun*, et qui ne songe à lui-même en votant pour tous? Ce qui prouve que l'égalité de droit et la notion de justice qu'elle produit dérive de la préférence que chacun se donne, et par conséquent de la nature de l'homme; que la volonté générale, pour être vraiment telle, doit l'être dans son objet ainsi que dans son essence; qu'elle doit partir de tous pour s'appliquer à tous; et qu'elle perd sa rectitude naturelle lorsqu'elle tend à quelque objet individuel et déterminé, parce qu'alors, jugeant de ce qui nous est étranger, nous n'avons aucun vrai principe d'équité qui nous guide.

En effet, sitôt qu'il s'agit d'un fait ou d'un droit particulier sur un point qui n'a pas été réglé par une convention générale et antérieure, l'affaire devient contentieuse: c'est un procès où les particuliers intéressés sont une des parties, et le public l'autre, mais où je ne vois ni la loi qu'il faut suivre, ni le juge qui doit prononcer. Il serait ridicule de vouloir alors s'en rapporter à une expresse décision de la volonté générale, qui ne peut être que la conclusion de l'une des parties, et qui par conséquent n'est pour l'autre qu'une volonté étrangère, particulière, portée en cette occasion à l'injustice et sujette à l'erreur. Ainsi, de même qu'une volonté particulière ne peut représenter la volonté générale, la volonté

générale à son tour change de nature, ayant un objet particulier, et ne peut, comme générale, prononcer ni sur un homme ni sur un fait. Quand le peuple d'Athènes, par exemple, nommait ou cassait ses chefs, décernait des honneurs à l'un, imposait des peines à l'autre, et, par des multitudes de décrets particuliers, exerçait indistinctement tous les actes du Gouvernement, le peuple alors n'avait plus de volonté générale proprement dite; il n'agissait plus comme souverain, mais comme magistrat. Ceci paraîtra contraire aux idées communes; mais il faut me laisser le temps d'exposer les miennes.

On doit concevoir par là que ce qui généralise la volonté est moins le nombre des voix que l'intérêt commun qui les unit; car, dans cette institution, chacun se soumet nécessairement aux conditions qu'il impose aux autres: accord admirable de l'intérêt et de la justice, qui donne aux délibérations communes un caractère d'équité qu'on voit évanouir dans la discussion de toute affaire particulière, faute d'un intérêt commun qui unisse et identifie la règle du juge avec celle de la partie.

Par quelque côté qu'on remonte au principe, on arrive toujours à la même conclusion: savoir, que le pacte social établit entre les citoyens une telle égalité, qu'ils s'engagent tous sous les mêmes conditions et doivent jouir tous des mêmes droits. Ainsi, par la nature du pacte, tout acte de souveraineté, c'est-à-dire tout acte authentique de la volonté générale, oblige ou favorise également tous les citoyens; en sorte que le souverain connaît seulement le corps de la nation, et ne distingue aucun de ceux qui la composent. Qu'est-ce donc proprement qu'un acte de souveraineté? Ce n'est pas une convention du supérieur avec l'inférieur, mais une convention du corps avec chacun de ses membres: convention légitime, parce qu'elle a pour base le contrat social; équitable, parce qu'elle est commune à tous; utile, parce qu'elle ne peut avoir d'autre objet que le bien général; et solide, parce qu'elle a pour garant la force publique et le pouvoir suprême. Tant que les sujets ne sont soumis qu'à de telles conventions, ils n'obéissent à personne, mais seulement à leur propre volonté: et

demander jusqu'où s'étendent les droits respectifs du souverain et des citoyens, c'est demander jusqu'à quel point ceux-ci peuvent s'engager avec eux-mêmes, chacun envers tous, et tous envers chacun d'eux.

On voit par là que le pouvoir souverain, tout absolu, tout sacré, tout inviolable qu'il est, ne passe ni ne peut passer les bornes des conventions générales, et que tout homme peut disposer pleinement de ce qui lui a été laissé de ses biens et de sa liberté par ces conventions ; de sorte que le souverain n'est jamais en droit de charger un sujet plus qu'un autre, parce qu'alors, l'affaire devenant particulière, son pouvoir n'est plus compétent.

Ces distinctions une fois admises, il est si faux que dans le contrat social il y ait de la part des particuliers aucune renonciation véritable, que leur situation, par l'effet de ce contrat, se trouve réellement préférable à ce qu'elle était auparavant, et qu'au lieu d'une aliénation ils n'ont fait qu'un échange avantageux d'une manière d'être incertaine et précaire contre une autre meilleure et plus sûre, de l'indépendance naturelle contre la liberté, du pouvoir de nuire à autrui contre leur propre sûreté, et de leur force, que d'autres pouvaient surmonter, contre un droit que l'union sociale rend invincible. Leur vie même, qu'ils ont dévouée à l'État, en est continuellement protégée ; et lorsqu'ils l'exposent pour sa défense, que font-ils alors que lui rendre ce qu'ils ont reçu de lui ? Que font-ils qu'ils ne fissent plus fréquemment et avec plus de danger dans l'état de nature, lorsque, livrant des combats inévitables, ils défendraient au péril de leur vie ce qui leur sert à la conserver ? Tous ont à combattre au besoin pour la patrie, il est vrai ; mais aussi nul n'a jamais à combattre pour soi. Ne gagne-t-on pas encore à courir, pour ce qui fait notre sûreté, une partie des risques qu'il faudrait courir pour nous-mêmes sitôt qu'elle nous serait ôtée ?

CHAP. V.—*Du droit de vie et de mort.*

On demande comment les particuliers, n'ayant point droit de disposer de leur propre vie, peuvent transmettre

au souverain ce même droit qu'ils n'ont pas. Cette question ne paraît difficile à résoudre que parce qu'elle est mal posée. Tout homme a droit de risquer sa propre vie pour la conserver. A-t-on jamais dit que celui qui se jette par une fenêtre pour échapper à un incendie soit coupable de suicide ? a-t-on même jamais imputé ce crime à celui qui périt dans une tempête dont en s'embarquant il n'ignorait pas le danger ?

Le traité social a pour fin la conservation des contractants. Qui veut la fin veut aussi les moyens, et ces moyens sont inséparables de quelques risques, même de quelques pertes. Qui veut conserver sa vie aux dépens des autres doit la donner aussi pour eux quand il faut. Or, le citoyen n'est plus juge du péril auquel la Loi veut qu'il s'expose ; et quand le prince lui a dit : « Il est expédient à l'État que tu meures, » il doit mourir, puisque ce n'est qu'à cette condition qu'il a vécu en sûreté jusqu'alors, et que sa vie n'est plus seulement un bienfait de la nature, mais un don conditionnel de l'État.

La peine de mort infligée aux criminels peut être envisagée à peu près sous le même point de vue : c'est pour n'être pas la victime d'un assassin que l'on consent à mourir si on le devient. Dans ce traité, loin de disposer de sa propre vie, on ne songe qu'à la garantir, et il n'est pas à présumer qu'aucun des contractants prémédite alors de se faire pendre.

D'ailleurs, tout malfaiteur, attaquant le droit social, devient par ses forfaits rebelle et traître à la patrie ; il cesse d'en être membre en violant ses lois, et même il lui fait la guerre. Alors la conservation de l'État est incompatible avec la sienne ; il faut qu'un des deux périsse ; et quand on fait mourir le coupable, c'est moins comme citoyen que comme ennemi. Les procédures, le jugement, sont les preuves et la déclaration qu'il a rompu le traité social, et par conséquent qu'il n'est plus membre de l'État. Or, comme il s'est reconnu tel, tout au moins par son séjour, il en doit être retranché par l'exil comme infracteur du pacte, ou par la mort comme ennemi public ; car un tel ennemi n'est pas une personne morale, c'est

un homme: et c'est alors que le droit de la guerre est de tuer le vaincu.

Mais, dira-t-on, la condamnation d'un criminel est un acte particulier. D'accord: aussi cette condamnation n'appartient-elle point au souverain; c'est un droit qu'il peut conférer sans pouvoir l'exercer lui-même. Toutes mes idées se tiennent, mais je ne saurais les exposer toutes à la fois.

Au reste, la fréquence des supplices est toujours un signe de faiblesse ou de paresse dans le Gouvernement. Il n'y a point de méchant qu'on ne pût rendre bon à quelque chose. On n'a droit de faire mourir, même pour l'exemple, que celui qu'on ne peut conserver sans danger.

A l'égard du droit de faire grâce ou d'exempter un coupable de la peine portée par la loi et prononcée par le juge, il n'appartient qu'à celui qui est au-dessus du juge et de la loi, c'est-à-dire au souverain; encore son droit en ceci n'est-il pas bien net, et les cas d'en user sont-ils très rares. Dans un État bien gouverné, il y a peu de punitions, non parce qu'on fait beaucoup de grâces, mais parce qu'il y a peu de criminels: la multitude des crimes en assure l'impunité lorsque l'État dépérit. Sous la République romaine, jamais le sénat ni les consuls ne tentèrent de faire grâce; le peuple même n'en faisait pas, quoiqu'il révoquât quelquefois son propre jugement. Les fréquentes grâces annoncent que bientôt les forfaits n'en auront plus besoin, et chacun voit où cela mène. Mais je sens que mon cœur murmure et retient ma plume: laissons discuter ces questions à l'homme juste qui n'a point failli, et qui jamais n'eût lui-même besoin de grâce.

CHAP. VI.—*De la Loi.*

Par le pacte social nous avons donné l'existence et la vie au corps politique: il s'agit maintenant de lui donner le mouvement et la volonté par la législation. Car l'acte primitif par lequel ce corps se forme et s'unit ne détermine rien encore de ce qu'il doit faire pour se conserver.

Ce qui est bien et conforme à l'ordre est tel par la 355
nature des choses et indépendamment des conventions humaines. Toute justice vient de Dieu, lui seul en est la source ; mais si nous savions la recevoir de si haut, nous n'aurions besoin ni de gouvernement ni de lois. Sans doute il est une justice universelle émanée de la 360
raison seule ; mais cette justice, pour être admise entre nous, doit être réciproque. A considérer humainement les choses, faute de sanction naturelle, les lois de la justice sont vaines parmi les hommes ; elles ne font que le bien du méchant et le mal du juste, quand celui-ci les observe 365
avec tout le monde sans que personne les observe avec lui. Il faut donc des conventions et des lois pour unir les droits aux devoirs et ramener la justice à son objet. Dans l'état de nature, où tout est commun, je ne dois rien à ceux à qui je n'ai rien promis ; je ne reconnais pour être 370
à autrui que ce qui m'est inutile. Il n'en est pas ainsi dans l'état civil, où tous les droits sont fixés par la Loi.

Mais qu'est-ce donc enfin qu'une loi ? tant qu'on se contentera de n'attacher à ce mot que des idées métaphysiques, on continuera de raisonner sans s'entendre ; 375
et quand on aura dit ce que c'est qu'une loi de la nature, on n'en saura pas mieux ce que c'est qu'une loi de l'État.

J'ai déjà dit qu'il n'y avait point de volonté générale sur un objet particulier. En effet, cet objet particulier est dans l'État ou hors de l'État. S'il est hors de l'État, 380
une volonté qui lui est étrangère n'est point générale par rapport à lui ; et si cet objet est dans l'État, il en fait partie : alors il se forme entre le tout et sa partie une relation qui en fait deux êtres séparés, dont la partie est l'un, et le tout, moins cette même partie, est l'autre. 385
Mais le tout moins une partie n'est point le tout ; et tant que ce rapport subsiste, il n'y a plus de tout, mais deux parties inégales : d'où il suit que la volonté de l'une n'est point non plus générale par rapport à l'autre.

Mais quand tout le peuple statue sur tout le peuple, il 390
ne considère que lui-même ; et s'il se forme alors un rapport, c'est de l'objet entier sous un point de vue à l'objet entier sous un autre point de vue, sans aucune

division du tout. Alors la matière sur laquelle on statue est générale comme la volonté qui statue. C'est cet acte que j'appelle une loi.

Quand je dis que l'objet des lois est toujours général, j'entends que la Loi considère les sujets en corps et les actions comme abstraites, jamais un homme comme individu ni une action particulière. Ainsi la Loi peut bien statuer qu'il y aura des privilèges, mais elle n'en peut donner nommément à personne; la Loi peut faire plusieurs classes de citoyens, assigner même les qualités qui donneront droit à ces classes, mais elle ne peut nommer tels et tels pour y être admis; elle peut établir un gouvernement royal et une succession héréditaire, mais elle ne peut élire un roi, ni nommer une famille royale: en un mot, tout fonction qui se rapporte à un objet individuel n'appartient point à la puissance législative.

Sur cette idée, on voit à l'instant qu'il ne faut plus demander à qui il appartient de faire des lois, puisqu'elles sont des actes de la volonté générale; ni si le prince est au-dessus des lois, puisqu'il est membre de l'État; ni si la Loi peut être injuste, puisque nul n'est injuste envers lui-même; ni comment on est libre et soumis aux lois, puisqu'elles ne sont que des registres de nos volontés.

On voit encore que, la Loi réunissant l'universalité de la volonté et celle de l'objet, ce qu'un homme, quel qu'il puisse être, ordonne de son chef n'est point une loi: ce qu'ordonne même le souverain sur un objet particulier n'est pas non plus une loi, mais un décret; ni un acte de souveraineté, mais de magistrature.

J'appelle donc *république* tout État régi par des lois, sous quelque forme d'administration que ce puisse être: cars alors seulement l'intérêt public gouverne, et la chose publique est quelque chose. Tout Gouvernement légitime est républicain:[1] j'expliquerai ci-après ce que c'est que Gouvernement.

[1] Je n'entends pas seulement par ce mot une aristocratie ou une démocratie, mais en général tout Gouvernement guidé par la volonté générale, qui est la Loi. Pour être légitime, il ne faut pas que le Gouvernement se confonde avec le souverain, mais qu'il en soit le ministre: alors la monarchie elle-même est république. Ceci s'éclaircira dans le livre suivant. [1762.]

Les lois ne sont proprement que les conditions de l'association civile. Le peuple, soumis aux lois, en doit être l'auteur; il n'appartient qu'à ceux qui s'associent de régler les conditions de la société. Mais comment les régleront-ils? Sera-ce d'un commun accord, par une inspiration subite? Le corps politique a-t-il un organe pour énoncer ses volontés? Qui lui donnera la prévoyance nécessaire pour en former les actes et les publier d'avance? ou comment les prononcera-t-il au moment du besoin? Comment une multitude aveugle, qui souvent ne sait ce qu'elle veut, parce qu'elle sait rarement ce qui lui est bon, exécuterait-elle d'elle-même une entreprise aussi grande, aussi difficile qu'un système de législation? De lui-même, le peuple veut toujours le bien, mais de lui-même il ne le voit pas toujours. La volonté générale est toujours droite, mais le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé. Il faut lui faire voir les objets tels qu'ils sont, quelquefois tels qu'ils doivent lui paraître, lui montrer le bon chemin qu'elle cherche, la garantir de la séduction des volontés particulières, rapprocher à ses yeux les lieux et les temps, balancer l'attrait des avantages présents et sensibles par le danger des maux éloignés et cachés. Les particuliers voient le bien qu'ils rejettent; le public veut le bien qu'il ne voit pas. Tous ont également besoin de guides. Il faut obliger les uns à conformer leurs volontés à leur raison; il faut apprendre à l'autre à connaître ce qu'il veut. Alors des lumières publiques résulte l'union de l'entendement et de la volonté dans le corps social; de là l'exact concours des parties, et enfin la plus grande force du tout. Voilà d'où naît la nécessité d'un Législateur.

CHAP. VII.—*Du Législateur.*

Pour découvrir les meilleures règles de société qui conviennent aux nations, il faudrait une intelligence supérieure qui vît toutes les passions des hommes, et qui n'en éprouvât aucune; qui n'eût aucun rapport avec notre nature, et qui la connût à fond; dont le bonheur

fût indépendant de nous, et qui pourtant voulût bien s'occuper du nôtre; enfin, qui, dans le progrès des temps se ménageant une gloire éloignée, pût travailler dans un siècle et jouir dans un autre.[1] Il faudrait des dieux pour donner des lois aux hommes.

Le même raisonnement que faisait Caligula quant au fait, Platon le faisait quant au droit pour définir l'homme civil ou royal qu'il cherche dans son livre *du Règne*. Mais s'il est vrai qu'un grand prince est un homme rare, que sera-ce d'un grand Législateur ? Le premier n'a qu'à suivre le modèle que l'autre doit proposer. Celui-ci est le mécanicien qui invente la machine, celui-là n'est que l'ouvrier qui la monte et la fait marcher. « Dans la naissance des sociétés, dit Montesquieu, ce sont les chefs des républiques qui font l'institution, et c'est ensuite l'institution qui forme les chefs des républiques. »

Celui qui ose entreprendre d'instituer un peuple doit se sentir en état de changer pour ainsi dire la nature humaine, de transformer chaque individu, qui par lui-même est un tout parfait et solitaire, en partie d'un plus grand tout dont cet individu reçoive en quelque sorte sa vie et son être ; d'altérer la constitution de l'homme pour la renforcer ; de substituer une existence partielle et morale à l'existence physique et indépendante que nous avons tous reçue de la nature. Il faut, en un mot, qu'il ôte à l'homme ses forces propres pour lui en donner qui lui soient étrangères, et dont il ne puisse faire usage sans le secours d'autrui. Plus ces forces naturelles sont mortes et anéanties, plus les acquises sont grandes et durables, plus aussi l'institution est solide et parfaite : en sorte que si chaque citoyen n'est rien, ne peut rien, que par tous les autres, et que la force acquise par le tout soit égale ou supérieure à la somme des forces naturelles de tous les individus, on peut dire que la législation est au plus haut point de perfection qu'elle puisse atteindre.

[1] Un peuple ne devient célèbre que quand sa législation commence à décliner. On ignore durant combien de siècles l'institution de Lycurgue fit le bonheur des Spartiates avant qu'il fût question d'eux dans le reste de la Grèce. [1762.]

Le Législateur est à tous égards un homme extraordinaire dans l'État. S'il doit l'être par son génie, il ne l'est pas moins par son emploi. Ce n'est point magistrature, ce n'est point souveraineté. Cet emploi, qui constitue la république, n'entre point dans sa constitution ; c'est une fonction particulière et supérieure qui n'a rien de commun avec l'empire humain ; car si celui qui commande aux hommes ne doit pas commander aux lois, celui qui commande aux lois ne doit pas non plus commander aux hommes : autrement ses lois, ministres de ses passions, ne feraient souvent que perpétuer ses injustices ; et jamais il ne pourrait éviter que des vues particulières n'altérassent la sainteté de son ouvrage.

Quand Lycurgue donna des lois à sa patrie, il commença par abdiquer la royauté. C'était la coutume de la plupart des villes grecques de confier à des étrangers l'établissement des leurs. Les républiques modernes de l'Italie imitèrent souvent cet usage ; celle de Genève en fit autant et s'en trouva bien.[1] Rome, dans son plus bel âge, vit renaître en son sein tous les crimes de la tyrannie, et se vit prête à périr, pour avoir réuni sur les mêmes têtes l'autorité législative et le pouvoir souverain.

Cependant les décemvirs eux-mêmes ne s'arrogèrent jamais le droit de faire passer aucune loi de leur seule autorité. « Rien de ce que nous vous proposons, disaient-ils au peuple, ne peut passer en loi sans votre consentement. Romains, soyez vous-mêmes les auteurs des lois qui doivent faire votre bonheur. »

Celui qui rédige les lois n'a donc ou ne doit avoir aucun droit législatif, et le peuple même ne peut, quand il le voudrait, se dépouiller de ce droit incommunicable ; parce que, selon le pacte fondamental, il n'y a que la volonté générale qui oblige les particuliers, et qu'on ne peut jamais

[1] Ceux qui ne considèrent Calvin que comme théologien connaissent mal l'étendue de son génie. La rédaction de nos sages édits, à laquelle il eut beaucoup de part, lui fait autant d'honneur que son *Institution*. Quelque révolution que le temps puisse amener dans notre culte, tant que l'amour de la patrie et de la liberté ne sera pas éteint parmi nous, jamais la mémoire de ce grand homme ne cessera d'y être en bénédiction. [1762.]

s'assurer qu'une volonté particulière est conforme à la
535 volonté générale qu'après l'avoir soumise aux suffrages libres du peuple : j'ai déjà dit cela ; mais il n'est pas inutile de le répéter.

Ainsi l'on trouve à la fois dans l'ouvrage de la législation deux choses qui semblent incompatibles : une entre-
540 prise au-dessus de la force humaine, et, pour l'exécuter, une autorité qui n'est rien.

Autre difficulté qui mérite attention. Les sages qui veulent parler au vulgaire leur langage au lieu du sien n'en sauraient être entendus. Or, il y a mille sortes d'idées
545 qu'il est impossible de traduire dans la langue du peuple. Les vues trop générales et les objets trop éloignés sont également hors de sa portée : chaque individu, ne goûtant d'autre plan de gouvernement que celui qui se rapporte à son intérêt particulier, aperçoit difficilement les avantages
550 qu'il doit retirer des privations continuelles qu'imposent les bonnes lois. Pour qu'un peuple naissant pût goûter les saines maximes de la politique et suivre les règles fondamentales de la raison d'État, il faudrait que l'effet pût devenir la cause ; que l'esprit social, qui doit être
555 l'ouvrage de l'institution, présidât à l'institution même ; et que les hommes fussent avant les lois ce qu'ils doivent devenir par elles. Ainsi donc le Législateur ne pouvant employer ni la force ni le raisonnement, c'est une nécessité qu'il recoure à une autorité d'un autre ordre,
560 qui puisse entraîner sans violence et persuader sans convaincre.

Voilà ce qui força de tous temps les pères des nations de recourir à l'intervention du ciel et d'honorer les dieux de leur propre sagesse, afin que les peuples, soumis aux
565 lois de l'État comme à celles de la nature et reconnaissant le même pouvoir dans la formation de l'homme et dans celle de la Cité, obéissent avec liberté, et portassent docilement le joug de la félicité publique.

Cette raison sublime, qui s'élève au-dessus de la portée
570 des hommes vulgaires, est celle dont le Législateur met les décisions dans la bouche des immortels, pour entraîner par l'autorité divine ceux que ne pourrait ébranler la

prudence humaine.[1] Mais il n'appartient pas à tout homme de faire parler les dieux, ni d'en être cru quand il s'annonce pour être leur interprète. La grande âme du Législateur est le vrai miracle qui doit prouver sa mission. Tout homme peut graver des tables de pierre, ou acheter un oracle, ou feindre un secret commerce avec quelque divinité, ou dresser un oiseau pour lui parler à l'oreille, ou trouver d'autres moyens grossiers d'en imposer au peuple. Celui qui ne saura que cela pourra même assembler par hasard une troupe d'insensés : mais il ne fondera jamais un empire, et son extravagant ouvrage périra bientôt avec lui. De vains prestiges forment un lien passager ; il n'y a que la sagesse qui le rende durable. La loi judaïque toujours subsistante, celle de l'enfant d'Ismaël qui depuis dix siècles régit la moitié du monde, annoncent encore aujourd'hui les grands hommes qui les ont dictées ; et tandis que l'orgueilleuse philosophie ou l'aveugle esprit de parti ne voit en eux que d'heureux imposteurs, le vrai politique admire dans leurs institutions ce grand et puissant génie qui préside aux établissements durables.

Il ne faut pas, de tout ceci, conclure avec Warburton que la politique et la religion aient parmi nous un objet commun, mais que, dans l'origine des nations, l'une sert d'instrument à l'autre.

CHAP. VIII.—*Du peuple.*

Comme, avant d'élever un grand édifice, l'architecte observe et sonde le sol pour voir s'il en peut soutenir le poids, le sage instituteur ne commence pas par rédiger de bonnes lois en elles-mêmes, mais il examine auparavant si le peuple auquel il les destine est propre à les supporter. C'est pour cela que Platon refusa de donner des lois aux Arcadiens et aux Cyréniens, sachant que ces deux

[1] « E veramente, dit Machiavel, mai non fù alcuno ordinatore di leggi straordinarie in un popolo, che non ricorresse a Dio, perchè altrimenti non sarebbero accettate ; perchè sono molti beni conosciuti da uno prudente, i quali non hanno in se ragioni evidenti da potergli persuadere ad altrui. » (*Discorsi sopra Tito Livio*, lib. I, cap. xi.) [1762.]

peuples étaient riches et ne pouvaient souffrir l'égalité; c'est pour cela qu'on vit en Crète de bonnes lois et de méchants hommes parce que Minos n'avait discipliné qu'un peuple chargé de vices.

Mille nations ont brillé sur la terre, qui n'auraient jamais pu souffrir de bonnes lois; et celles même qui l'auraient pu n'ont eu, dans toute leur durée, qu'un temps fort court pour cela. La plupart des peuples, ainsi que des hommes, ne sont dociles que dans leur jeunesse; ils deviennent incorrigibles en vieillissant. Quand une fois les coutumes sont établies et les préjugés enracinés, c'est une entreprise dangereuse et vaine de vouloir les réformer; le peuple ne peut pas même souffrir qu'on touche à ses maux pour les détruire, semblable à ces malades stupides et sans courage qui frémissent à l'aspect du médecin.

Ce n'est pas que, comme quelques maladies bouleversent la tête des hommes et leur ôtent le souvenir du passé, il ne se trouve quelquefois dans la durée des États des époques violentes où les révolutions font sur les peuples ce que certaines crises font sur les individus, où l'horreur du passé tient lieu d'oubli, et où l'État, embrasé par les guerres civiles, renaît pour ainsi dire de sa cendre, et reprend la vigueur de la jeunesse en sortant des bras de la mort. Telle fut Sparte au temps de Lycurgue; telle fut Rome après les Tarquins; et telles ont été parmi nous la Hollande et la Suisse après l'expulsion des tyrans.

Mais ces événements sont rares; ce sont des exceptions dont la raison se trouve toujours dans la constitution particulière de l'État excepté. Elles ne sauraient même avoir lieu deux fois pour le même peuple: car il peut se rendre libre tant qu'il n'est que barbare, mais il ne le peut plus quand le ressort civil est usé. Alors les troubles peuvent le détruire sans que les révolutions puissent le rétablir; et, sitôt que ses fers sont brisés, il tombe épars et n'existe plus: il lui faut désormais un maître et non pas un libérateur. Peuples libres, souvenez-vous de cette maxime: On peut acquérir la liberté, mais on ne la recouvre jamais.

La jeunesse n'est pas l'enfance. Il est pour les nations

comme pour les hommes un temps de jeunesse, ou, si l'on veut, de maturité, qu'il faut attendre avant de les soumettre à des lois: mais la maturité d'un peuple n'est pas toujours facile à connaître; et si on la prévient, l'ouvrage est manqué. Tel peuple est disciplinable en naissant, tel autre ne l'est pas au bout de dix siècles. Les Russes ne seront jamais vraiment policés, parce qu'ils l'ont été trop tôt. Pierre avait le génie imitatif; il n'avait pas le vrai génie, celui qui crée et fait tout de rien. Quelques-unes des choses qu'il fit étaient bien, la plupart étaient déplacées. Il a vu que son peuple était barbare, il n'a point vu qu'il n'était pas mûr pour la police; il l'a voulu civiliser quand il ne fallait que l'aguerrir. Il a d'abord voulu faire des Allemands, des Anglais, quand il fallait commencer par faire des Russes: il a empêché ses sujets de jamais devenir ce qu'ils pourraient être, en leur persuadant qu'ils étaient ce qu'ils ne sont pas. C'est ainsi qu'un précepteur français forme son élève pour briller au moment de son enfance, et puis n'être jamais rien. L'empire de Russie voudra subjuguer l'Europe, et sera subjugué lui-même. Les Tartares, ses sujets ou ses voisins, deviendront ses maîtres et les nôtres: cette révolution me paraît infaillible. Tous les rois de l'Europe travaillent de concert à l'accélérer.

CHAP. IX.—*Suite.*

Comme la nature a donné des termes à la stature d'un homme bien conformé, passé lesquels elle ne fait plus que des géants ou des nains, il y a de même, eu égard à la meilleure constitution d'un État, des bornes à l'étendue qu'il peut avoir, afin qu'il ne soit ni trop grand pour pouvoir être bien gouverné, ni trop petit pour pouvoir se maintenir par lui-même. Il y a dans tout corps politique un *maximum* de force qu'il ne saurait passer, et duquel souvent il s'éloigne à force de s'agrandir. Plus le lien social s'étend, plus il se relâche; et en général un petit État est proportionnellement plus fort qu'un grand.

Mille raisons démontrent cette maxime. Premièrement,

l'administration devient plus pénible dans les grandes distances, comme un poids devient plus lourd au bout d'un plus grand levier. Elle devient aussi plus onéreuse à mesure que les degrés se multiplient: car chaque ville a d'abord la sienne, que le peuple paye; chaque district la sienne, encore payée par le peuple; ensuite chaque province; puis les grands gouvernements, les satrapies, les vice-royautés, qu'il faut toujours payer plus cher à mesure qu'on monte, et toujours aux dépens du malheureux peuple; enfin vient l'administration suprême, qui écrase tout. Tant de surcharges épuisent continuellement les sujets: loin d'être mieux gouvernés par tous ces différents ordres, ils le sont moins bien que s'il n'y en avait qu'un seul au-dessus d'eux. Cependant à peine reste-t-il des ressources pour les cas extraordinaires; et quand il y faut recourir, l'État est toujours à la veille de sa ruine.

Ce n'est pas tout: non seulement le Gouvernement a moins de vigueur et de célérité pour faire observer les lois, empêcher les vexations, corriger les abus, prévenir les entreprises séditieuses qui peuvent se faire dans des lieux éloignés; mais le peuple a moins d'affection pour ses chefs, qu'il ne voit jamais, pour la patrie, qui est à ses yeux comme le monde, et pour ses concitoyens, dont la plupart lui sont étrangers. Les mêmes lois ne peuvent convenir à tant de provinces diverses qui ont des mœurs différentes, qui vivent sous des climats opposés, et qui ne peuvent souffrir la même forme de gouvernement. Des lois différentes n'engendrent que trouble et confusion parmi des peuples qui, vivant sous les mêmes chefs et dans une communication continuelle, passent ou se marient les uns chez les autres et, soumis à d'autres coutumes, ne savent jamais si leur patrimoine est bien à eux. Les talents sont enfouis, les vertus ignorées, les vices impunis, dans cette multitude d'hommes inconnus les uns aux autres que le siège de l'administration suprême rassemble dans un même lieu. Les chefs, accablés d'affaires, ne voient rien par eux-mêmes; des commis gouvernent l'État. Enfin les mesures qu'il faut prendre pour maintenir l'autorité générale, à laquelle tant d'officiers

éloignés veulent se soustraire ou en imposer, absorbent tous les soins publics; il n'en reste plus pour le bonheur du peuple, à peine en reste-t-il pour sa défense au besoin; et c'est ainsi qu'un corps trop grand pour sa constitution s'affaisse et périt écrasé sous son propre poids.

D'un autre côté, l'État doit se donner une certaine base pour avoir de la solidité, pour résister aux secousses qu'il ne manquera pas d'éprouver, et aux efforts qu'il sera contraint de faire pour se soutenir : car tous les peuples ont une espèce de force centrifuge, par laquelle ils agissent continuellement les uns contre les autres, et tendent à s'agrandir aux dépens de leurs voisins, comme les tourbillons de Descartes. Ainsi les faibles risquent d'être bientôt engloutis; et nul ne peut guère se conserver qu'en se mettant avec tous dans une espèce d'équilibre qui rende la compression partout à peu près égale.

On voit par là qu'il y a des raisons de s'étendre et des raisons de se resserrer; et ce n'est pas le moindre talent du politique de trouver entre les unes et les autres la proportion la plus avantageuse à la conservation de l'État. On peut dire en général que les premières, n'étant qu'extérieures et relatives, doivent être subordonnés aux autres, qui sont internes et absolues. Une saine et forte constitution est la première chose qu'il faut rechercher; et l'on doit plus compter sur la vigueur qui naît d'un bon gouvernement que sur les ressources que fournit un grand territoire.

Au reste, on a vu des États tellement constitués, que la nécessité des conquêtes entrait dans leur constitution même, et que, pour se maintenir, ils étaient forcés de s'agrandir sans cesse. Peut-être se félicitaient-ils beaucoup de cette heureuse nécessité, qui leur montrait pourtant, avec le terme de leur grandeur, l'inévitable moment de leur chute.

Chap. X.—*Suite.*

On peut mesurer un corps politique de deux manières: savoir par l'étendue du territoire, et par le nombre du peuple: et il y a entre l'une et l'autre de ces mesures un

755 rapport convenable pour donner à l'État sa véritable grandeur. Ce sont les hommes qui font l'État, et c'est le terrain qui nourrit les hommes: ce rapport est donc que la terre suffise à l'entretien de ses habitants, et qu'il y ait autant d'habitants que la terre en peut nourrir.
760 C'est dans cette proportion que se trouve le *maximum* de force d'un nombre donné de peuple; car s'il y a du terrain de trop, la garde en est onéreuse, la culture insuffisante, le produit superflu; c'est la cause prochaine des guerres défensives: s'il n'y en a pas assez, l'État se
765 trouve pour le supplément à la discrétion de ses voisins; c'est la cause prochaine des guerres offensives. Tout peuple qui n'a, par sa position, que l'alternative entre le commerce ou la guerre, est faible en lui-même; il dépend de ses voisins, il dépend des événements; il n'a jamais
770 qu'une existence incertaine et courte. Il subjugue et change de situation, ou il est subjugué et n'est rien. Il ne peut se conserver libre qu'à force de petitesse ou de grandeur.

On ne peut donner en calcul un rapport fixe entre
775 l'étendue de terre et le nombre d'hommes qui se suffisent l'un à l'autre; tant à cause des différences qui se trouvent dans les qualités du terrain, dans ses degrés de fertilité, dans la nature de ses productions, dans l'influence des climats, que de celles qu'on remarque dans les tempéra-
780 ments des hommes qui les habitent, dont les uns consomment peu dans un pays fertile, les autres beaucoup sur un sol ingrat. Il faut encore avoir égard à la plus grande ou moindre fécondité des femmes, à ce que le pays peut avoir de plus ou moins favorable à la population, à la
785 quantité dont le Législateur peut espérer d'y concourir par ses établissements, de sorte qu'il ne doit pas fonder son jugement sur ce qu'il voit, mais sur ce qu'il prévoit, ni s'arrêter autant à l'état actuel de la population qu'à celui où elle doit naturellement parvenir. Enfin il y a
790 mille occasions où les accidents particuliers du lieu exigent ou permettent qu'on embrasse plus de terrain qu'il ne paraît nécessaire. Ainsi l'on s'étendra beaucoup dans un pays de montagnes, où les productions naturelles, savoir,

les bois, les pâturages, demandent moins de travail, où l'expérience apprend que les femmes sont plus fécondes 795 que dans les plaines, et où un grand sol incliné ne donne qu'une petite base horizontale, la seule qu'il faut compter pour la végétation. Au contraire, on peut se resserrer au bord de la mer, même dans des rochers et des sables presque stériles, parce que la pêche y peut suppléer en 800 grande partie aux productions de la terre, que les hommes doivent être plus rassemblés pour repousser les pirates, et qu'on a d'ailleurs plus de facilité pour délivrer le pays, par les colonies, des habitants dont il est surchargé.

A ces conditions pour instituer un peuple il en faut 805 ajouter une qui ne peut suppléer à nulle autre, mais sans laquelle elles sont toutes inutiles: c'est qu'on jouisse de l'abondance et de la paix; car le temps où s'ordonne un État est, comme celui où se forme un bataillon, l'instant où le corps est le moins capable de résistance et le plus 810 facile à détruire. On résisterait mieux dans un désordre absolu que dans un moment de fermentation, où chacun s'occupe de son rang et non du péril. Qu'une guerre, une famine, une sédition survienne en ce temps de crise, l'État est infailliblement renversé. 815

Ce n'est pas qu'il n'y ait beaucoup de Gouvernements établis durant ces orages ; mais alors ce sont ces Gouvernements mêmes qui détruisent l'État. Les usurpateurs amènent ou choisissent toujours ces temps de troubles pour faire passer, à la faveur de l'effroi public, des lois 820 destructives que le peuple n'adopterait jamais de sang-froid. Le choix du moment de l'institution est un des caractères les plus sûrs par lesquels on peut distinguer l'œuvre du Législateur d'avec celle du tyran.

Quel peuple est donc propre à la législation ? Celui 825 qui, se trouvant déjà lié par quelque union d'origine, d'intérêt ou de convention, n'a point encore porté le vrai joug des lois ; celui qui n'a ni coutumes, ni superstitions bien enracinées ; celui qui ne craint pas d'être accablé par une invasion subite ; qui, sans entrer dans les querelles de 830 ses voisins, peut résister seul à chacun d'eux, ou s'aider de l'un pour repousser l'autre ; celui dont chaque membre

peut être connu de tous, et où l'on n'est point forcé de charger un homme d'un plus grand fardeau qu'un homme ne peut porter ; celui qui peut se passer des autres peuples, et dont tout autre peuple peut se passer[1] ; celui qui n'est ni riche ni pauvre, et peut se suffire à lui-même ; enfin celui qui réunit la consistance d'un ancien peuple avec la docilité d'un peuple nouveau. Ce qui rend pénible l'ouvrage de la législation est moins ce qu'il faut établir que ce qu'il faut détruire ; et ce qui rend le succès si rare, c'est l'impossibilité de trouver la simplicité de la nature jointe aux besoins de la société. Toutes ces conditions, il est vrai, se trouvent difficilement rassemblées : aussi voit-on peu d'États bien constitués.

Il est encore en Europe un pays capable de législation : c'est l'île de Corse. La valeur et la constance avec laquelle ce brave peuple a su recouvrer et défendre sa liberté mériterait bien que quelque homme sage lui apprît à la conserver. J'ai quelque pressentiment qu'un jour cette petite île étonnera l'Europe.

CHAP. XI.—*Des divers systèmes de législation.*

Si l'on recherche en quoi consiste précisément le plus grand bien de tous, qui doit être la fin de tout système de législation, on trouvera qu'il se réduit à ces deux objets principaux, la *liberté* et l'*égalité* : la liberté, parce que toute dépendance particulière est autant de force ôtée au corps de l'État ; l'égalité, parce que la liberté ne peut subsister sans elle.

J'ai déjà dit ce que c'est que la liberté civile : à l'égard de l'égalité, il ne faut pas entendre par ce mot que les degrés de puissance et de richesse soient absolument les

[1] Si de deux peuples voisins l'un ne pouvait se passer de l'autre, ce serait une situation très dure pour le premier, et très dangereuse pour le second. Toute nation sage, en pareil cas, s'efforcera bien vite de délivrer l'autre de cette dépendance. La république de Thlascala, enclavée dans l'empire du Mexique, aima mieux se passer de sel que d'en acheter des Mexicains, et même que d'en accepter gratuitement. Les sages Thlascalans virent le piège caché sous cette libéralité. Ils se conservèrent libres ; et ce petit État, enfermé dans ce grand empire, fut enfin l'instrument de sa ruine. [1762.]

mêmes ; mais que, quant à la puissance, elle soit au-dessous de toute violence, et ne s'exerce jamais qu'en vertu du rang et des lois ; et, quant à la richesse, que nul citoyen ne soit assez opulent pour en pouvoir acheter un autre, et 865 nul assez pauvre pour être contraint de se vendre[1] : ce qui suppose, du côté des grands, modération de biens et de crédit, et, du côté des petits, modération d'avarice et de convoitise.

Cette égalité, disent-ils, est une chimère de spéculation 870 qui ne peut exister dans la pratique. Mais si l'abus est inévitable, s'ensuit-il qu'il ne faille pas au moins le régler ? C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité, que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir. 875

Mais ces objets généraux de toute bonne institution doivent être modifiés en chaque pays par les rapports qui naissent tant de la situation locale que du caractère des habitants ; et c'est sur ces rapports qu'il faut assigner à chaque peuple un système particulier d'institution, qui 880 soit le meilleur, non peut-être en lui-même, mais pour l'État auquel il est destiné. Par exemple, le sol est-il ingrat et stérile, ou le pays trop serré pour les habitants ? tournez-vous du côté de l'industrie et des arts, dont vous échangerez les productions contre les denrées qui vous 885 manquent. Au contraire, occupez-vous de riches plaines et des coteaux fertiles ? dans un bon terrain, manquez-vous d'habitants ? donnez tous vos soins à l'agriculture, qui multiplie les hommes, et chassez les arts, qui ne feraient qu'achever de dépeupler le pays en attroupant sur 890 quelques points du territoire le peu d'habitants qu'il a.[2] Occupez-vous des rivages étendus et commodes ? couvrez

[1] Voulez-vous donc donner à l'État de la consistance, rapprochez les degrés extrêmes autant qu'il est possible : ne souffrez ni des gens opulents ni des gueux. Ces deux états, naturellement inséparables, sont également funestes au bien commun ; de l'un sortent les fauteurs de la tyrannie, et de l'autre les tyrans. C'est toujours entre eux que se fait le trafic de la liberté publique : l'un l'achète, et l'autre la vend. [1762.]

[2] Quelque branche de commerce extérieur, dit M. d'Argenson, ne répand guère qu'une fausse utilité pour un royaume en général : elle peut enrichir quelques particuliers, même quelques villes ; mais la nation entière n'y gagne rien, et le peuple n'en est pas mieux. [1762.]

la mer de vaisseaux, cultivez le commerce et la navigation ; vous aurez une existence brillante et courte. La mer ne baigne-t-elle sur vos côtes que des rochers presque inaccessibles ? restez barbares et ichthyophages ; vous en vivrez plus tranquilles, meilleurs peut-être, et sûrement plus heureux. En un mot, outre les maximes communes à tous, chaque peuple renferme en lui quelque cause qui les ordonne d'une manière particulière, et rend sa législation propre à lui seul. C'est ainsi qu'autrefois les Hébreux, et récemment les Arabes, ont eu pour principal objet la religion, les Athéniens les lettres, Carthage et Tyr le commerce, Rhodes la marine, Sparte la guerre, et Rome la vertu. L'auteur de l'*Esprit des lois* a montré dans des foules d'exemples par quel art le Législateur dirige l'institution vers chacun de ces objets.

Ce qui rend la constitution d'un État véritablement solide et durable, c'est quand les convenances sont tellement observées, que les rapports naturels et les lois tombent toujours de concert sur les mêmes points, et que celles-ci ne font, pour ainsi dire, qu'assurer, accompagner, rectifier les autres. Mais si le Législateur, se trompant dans son objet, prend un principe différent de celui qui naît de la nature des choses ; que l'un tende à la servitude et l'autre à la liberté ; l'un aux richesses, l'autre à la population ; l'un à la paix, l'autre aux conquêtes : on verra les lois s'affaiblir insensiblement, la constitution s'altérer, et l'État ne cessera d'être agité jusqu'à ce qu'il soit détruit ou changé, et que l'invincible nature ait repris son empire.

Chap. XII.—*Division des lois.*

Pour ordonner le tout, ou donner la meilleure forme possible à la chose publique, il y a diverses relations à considérer. Premièrement, l'action du corps entier agissant sur lui-même, c'est-à-dire le rapport du tout au tout, ou du souverain à l'État ; et ce rapport est composé de celui des termes intermédiaires, comme nous le verrons ci-après.

Les lois qui règlent ce rapport portent le nom de lois politiques, et s'appellent aussi lois fondamentales, non sans quelque raison si ces lois sont sages; car, s'il n'y a dans chaque État qu'une bonne manière de l'ordonner, le peuple qui l'a trouvée doit s'y tenir: mais si l'ordre établi est mauvais, pourquoi prendrait-on pour fondamentales des lois qui l'empêchent d'être bon? D'ailleurs, en tout état de cause, un peuple est toujours le maître de changer ses lois, même les meilleures; car, s'il lui plaît de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a droit de l'en empêcher?

La seconde relation est celle des membres entre eux, ou avec le corps entier; et ce rapport doit être au premier égard aussi petit, et au second aussi grand qu'il est possible; en sorte que chaque citoyen soit dans une parfaite indépendance de tous les autres, et dans une excessive dépendance de la Cité: ce qui se fait toujours par les mêmes moyens; car il n'y a que la force de l'État qui fasse la liberté de ses membres. C'est de ce deuxième rapport que naissent les lois civiles.

On peut considérer une troisième sorte de relation entre l'homme et la Loi: savoir, celle de la désobéissance à la peine; et celle-ci donne lieu à l'établissement des lois criminelles, qui, dans le fond, sont moins une espèce particulière de lois que la sanction de toutes les autres.

A ces trois sortes de lois il s'en joint une quatrième, la plus importante de toutes, qui ne se grave ni sur le marbre, ni sur l'airain, mais dans les cœurs des citoyens; qui fait la véritable constitution de l'État; qui prend tous les jours de nouvelles forces; qui, lorsque les autres lois vieillissent ou s'éteignent, les ranime ou les supplée, conserve un peuple dans l'esprit de son institution, et substitue insensiblement la force de l'habitude à celle de l'autorité. Je parle des mœurs, des coutumes, et surtout de l'opinion: partie inconnue à nos politiques, mais de laquelle dépend le succès de toutes les autres; partie dont le grand Législateur s'occupe en secret, tandis qu'il paraît se borner à des règlements particuliers, qui ne sont que le cintre de la voûte, dont les mœurs, plus lentes à naître, forment enfin l'inébranlable clef.

Entre ces diverses classes, les lois politiques, qui constituent la forme du Gouvernement, sont la seule
970 relative à mon sujet.

LIVRE III

Avant de parler des diverses formes de Gouvernement, tâchons de fixer le sens précis de ce mot qui n'a pas encore été fort bien expliqué.

CHAP. I.—*Du Gouvernement en général.*

J'avertis le lecteur que ce chapitre doit être lu posé-
5 ment, et que je ne sais pas l'art d'être clair pour qui ne veut pas être attentif.

Toute action libre a deux causes qui concourent à la produire: l'une morale, savoir la volonté qui détermine l'acte; l'autre physique, savoir la puissance qui l'exécute.
10 Quand je marche vers un objet, il faut premièrement que j'y veuille aller; en second lieu, que mes pieds m'y portent. Qu'un paralytique veuille courir, qu'un homme agile ne le veuille pas, tous deux resteront en place. Le corps politique a les mêmes mobiles: on y distingue de
15 même la force et la volonté; celle-ci sous le nom de *puissance législative*, l'autre sous le nom de *puissance exécutive*. Rien ne s'y fait ou ne s'y doit faire sans leur concours.

Nous avons vu que la puissance législative appartient
20 au peuple, et ne peut appartenir qu'à lui. Il est aisé de voir, au contraire, par les principes ci-devant établis, que la puissance exécutive ne peut appartenir à la généralité comme législatrice ou souveraine, parce que cette puissance ne consiste qu'en des actes particuliers qui ne sont point
25 du ressort de la Loi, ni par conséquent de celui du souverain, dont tous les actes ne peuvent être que des lois.

Il faut donc à la force publique un agent propre qui la réunisse et la mette en œuvre selon les directions de la volonté générale, qui serve à la communication de l'État

et du souverain, qui fasse en quelque sorte dans la personne publique ce que fait dans l'homme l'union de l'âme et du corps. Voilà quelle est, dans l'État, la raison du Gouvernement, confondu mal à propos avec le souverain, dont il n'est que le ministre.

Qu'est-ce donc que le Gouvernement? Un corps intermédiaire établi entre les sujets et le souverain pour leur mutuelle correspondance, chargé de l'exécution des lois et du maintien de la liberté tant civile que politique.

Les membres de ce corps s'appellent magistrats ou *rois*, c'est-à-dire *gouverneurs*; et le corps entier porte le nom de *prince*.[1] Ainsi ceux qui prétendent que l'acte par lequel un peuple se soumet à des chefs n'est point un contrat, ont grande raison. Ce n'est absolument qu'une commission, un emploi, dans lequel, simples officiers du souverain, ils exercent en son nom le pouvoir dont il les a faits dépositaires, et qu'il peut limiter, modifier, et reprendre quand il lui plaît, l'aliénation d'un tel droit étant incompatible avec la nature du corps social et contraire au but de l'association.

J'appelle donc *Gouvernement* ou suprême administration l'exercice légitime de la puissance exécutive; et *prince* ou *magistrat*, l'homme ou le corps chargé de cette administration.

C'est dans le Gouvernement que se trouvent les forces intermédiaires, dont les rapports composent celui du tout au tout, ou du souverain à l'État. On peut représenter ce dernier rapport par celui des extrêmes d'une proportion continue, dont la moyenne proportionnelle est le Gouvernement. Le Gouvernement reçoit du souverain les ordres qu'il donne au peuple; et, pour que l'État soit dans un bon équilibre, il faut, tout compensé, qu'il y ait égalité entre le produit ou la puissance du Gouvernement pris en lui-même et le produit ou la puissance des citoyens, qui sont souverains d'un côté et sujets de l'autre.

De plus, on ne saurait altérer aucun des trois termes sans rompre à l'instant la proportion. Si le souverain

[1] C'est ainsi qu'à Venise on donne au collège le nom de *sérénissime prince*, même quand le doge n'y assiste pas. [1762.]

veut gouverner, ou si le magistrat veut donner des lois, ou si les sujets refusent d'obéir, le désordre succède à la règle, la force et la volonté n'agissent plus de concert, et l'État dissous tombe ainsi dans le despotisme ou dans l'anarchie. Enfin, comme il n'y a qu'une moyenne proportionnelle entre chaque rapport, il n'y a non plus qu'un bon Gouvernement possible dans un État: mais, comme mille événements peuvent changer les rapports d'un peuple, non seulement différents Gouvernements peuvent être bons à divers peuples, mais au même peuple en différents temps.

Pour tâcher de donner une idée des divers rapports qui peuvent régner entre ces deux extrêmes, je prendrai pour exemple le nombre du peuple, comme un rapport plus facile à exprimer.

Supposons que l'État soit composé de dix mille citoyens. Le souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps; mais chaque particulier, en qualité de sujet, est considéré comme individu: ainsi le souverain est au sujet comme dix mille est à un: c'est-à-dire que chaque membre de l'État n'a pour sa part que la dix-millième partie de l'autorité souveraine, quoiqu'il lui soit soumis tout entier. Que le peuple soit composé de cent mille hommes, l'état des sujets ne change pas, et chacun porte également tout l'empire des lois, tandis que son suffrage, réduit à un cent-millième, a dix fois moins d'influence dans leur rédaction. Alors, le sujet restant toujours un, le rapport du souverain augmente en raison du nombre des citoyens. D'où il suit que, plus l'État s'agrandit, plus la liberté diminue.

Quand je dis que le rapport augmente, j'entends qu'il s'éloigne de l'égalité. Ainsi, plus le rapport est grand dans l'acception des géomètres, mais il y a de rapport dans l'acception commune: dans la première, le rapport, considéré selon la quantité, se mesure par l'exposant; et dans l'autre, considéré selon l'identité, il s'estime par la similitude.

Or, moins les volontés particulières se rapportent à la volonté générale, c'est-à-dire les mœurs aux lois, plus la

force réprimante doit augmenter. Donc le Gouvernement, pour être bon, doit être relativement plus fort à mesure que le peuple est plus nombreux.

D'un autre côté, l'agrandissement de l'État donnant aux dépositaires de l'autorité publique plus de tentations et de moyens d'abuser de leur pouvoir, plus le Gouvernement doit avoir de force pour contenir le peuple, plus le souverain doit en avoir à son tour pour contenir le Gouvernement. Je ne parle pas ici d'une force absolue, mais de la force relative des diverses parties de l'État.

Il suit de ce double rapport que la proportion continue entre le souverain, le prince et le peuple, n'est point une idée arbitraire, mais une conséquence nécessaire de la nature du corps politique. Il suit encore que l'un des extrêmes, savoir le peuple, comme sujet, étant fixe et représenté par l'unité, toutes les fois que la raison doublée augmente ou diminue, la raison simple augmente ou diminue semblablement, et que par conséquent le moyen terme est changé. Ce qui fait voir qu'il n'y a pas une constitution de Gouvernement unique et absolue, mais qu'il peut y avoir autant de Gouvernements différents en nature que d'États différents en grandeur.

Si, tournant ce système en ridicule, on disait que, pour trouver cette moyenne proportionnelle et former le corps du Gouvernement, il ne faut, selon moi, que tirer la racine carrée du nombre du peuple, je répondrais que je ne prends ici ce nombre que pour un exemple; que les rapports dont je parle ne se mesurent pas seulement par le nombre des hommes, mais en général par la quantité d'action, laquelle se combine par des multitudes de causes; qu'au reste, si pour m'exprimer en moins de paroles, j'emprunte un moment des termes de géométrie, je n'ignore pas cependant que la précision géométrique n'a point lieu dans les quantités morales.

Le Gouvernement est en petit ce que le corps politique qui le renferme est en grand. C'est une personne morale douée de certaines facultés, active comme le souverain, passive comme l'État, et qu'on peut décomposer en d'autres rapports semblables; d'où naît par conséquent

145 une nouvelle proportion ; une autre encore dans celle-ci, selon l'ordre des tribunaux ; jusqu'à ce qu'on arrive à un moyen terme indivisible, c'est-à-dire à un seul chef ou magistrat suprême, qu'on peut se représenter, au milieu de cette progression, comme l'unité entre la série des 150 fractions et celle des nombres.

Sans nous embarrasser dans cette multiplication de termes, contentons-nous de considérer le Gouvernement comme un nouveau corps dans l'État, distinct du peuple et du souverain, et intermédiaire entre l'un et l'autre.

155 Il y a cette différence essentielle entre ces deux corps, que l'État existe par lui-même, et que le Gouvernement n'existe que par le souverain. Ainsi la volonté dominante du prince n'est ou ne doit être que la volonté générale ou la Loi ; sa force n'est que la force publique 160 concentrée en lui : sitôt qu'il veut tirer de lui-même quelque acte absolu et indépendant, la liaison du tout commence à se relâcher. S'il arrivait enfin que le prince eût une volonté particulière plus active que celle du souverain, et qu'il usât, pour obéir à cette volonté 165 particulière, de la force publique qui est dans ses mains, en sorte qu'on eût, pour ainsi dire, deux souverains, l'un de droit et l'autre de fait, à l'instant l'union sociale s'évanouirait, et le corps politique serait dissous.

Cependant, pour que le corps du Gouvernement ait 170 une existence, une vie réelle qui le distingue du corps de l'État, pour que tous ses membres puissent agir de concert et répondre à la fin pour laquelle il est institué, il lui faut un *moi* particulier, une sensibilité commune à ses membres, une force, une volonté propre qui tende 175 à sa conservation. Cette existence particulière suppose des assemblées, des conseils, un pouvoir de délibérer, de résoudre, des droits, des titres, des privilèges qui appartiennent au prince exclusivement, et qui rendent la condition du magistrat plus honorable à proportion qu'elle est plus 180 pénible. Les difficultés sont dans la manière d'ordonner dans le tout ce tout subalterne, de sorte qu'il n'altère point la constitution générale en affermissant la tenne ; qu'il distingue toujours sa force particulière, destinée à sa

propre conservation, de la force publique, destinée à la conservation de l'État ; et qu'en un mot il soit toujours prêt à sacrificer le Gouvernement au peuple, et non le peuple au Gouvernement.

D'ailleurs, bien que le corps artificiel du Gouvernement soit l'ouvrage d'un autre corps artificiel, et qu'il n'ait en quelque sorte qu'une vie empruntée et subordonnée, cela n'empêche pas qu'il ne puisse agir avec plus ou moins de vigueur ou de célérité, jouir, pour ainsi dire, d'une santé plus ou moins robuste. Enfin, sans s'éloigner directement du but de son institution, il peut s'en écarter plus ou moins, selon la manière dont il est constitué.

C'est de toutes ces différences que naissent les rapports divers que le Gouvernement doit avoir avec le corps de l'État, selon les rapports accidentels et particuliers par lesquels ce même État est modifié. Car souvent le Gouvernement le meilleur en soi deviendra le plus vicieux, si ses rapports ne sont altérés selon les défauts du corps politique auquel il appartient.

CHAP. II.—*Du principe qui constitue les diverses formes de Gouvernement.*

Pour exposer la cause générale de ces différences, il faut distinguer ici le prince et le Gouvernement, comme j'ai distingué ci-devant l'État et le souverain.

Le corps du magistrat peut être composé d'un plus grand ou moindre nombre de membres. Nous avons dit que le rapport du souverain aux sujets était d'autant plus grand que le peuple était plus nombreux ; et, par une évidente analogie, nous en pouvons dire autant du Gouvernement à l'égard des magistrats.

Or, la force totale du Gouvernement, étant toujours celle de l'État, ne varie point : d'où il suit que plus il use de cette force sur ses propres membres, moins il lui en reste pour agir sur tout le peuple.

Donc, plus les magistrats sont nombreux, plus le Gouvernement est faible. Comme cette maxime est fondamentale, appliquons-nous à la mieux éclaircir.

Nous pouvons distinguer dans la personne du magistrat trois volontés essentiellement différentes : premièrement, la volonté propre de l'individu, qui ne tend qu'à son avantage particulier ; secondement, la volonté commune des magistrats, qui se rapporte uniquement à l'avantage du prince, et qu'on peut appeler volonté de corps, laquelle est générale par rapport au Gouvernement, et particulière par rapport à l'État, dont le Gouvernement fait partie ; en troisième lieu, la volonté du peuple ou la volonté souveraine, laquelle est générale, tant par rapport à l'État considéré comme le tout, que par rapport au Gouvernement considéré comme partie du tout.

Dans une législation parfaite, la volonté particulière ou individuelle doit être nulle ; la volonté de corps propre au Gouvernement très subordonnée ; et par conséquent la volonté générale ou souveraine toujours dominante et la règle unique de toutes les autres.

Selon l'ordre naturel, au contraire, ces différentes volontés deviennent plus actives à mesure qu'elles se concentrent. Ainsi la volonté générale est toujours la plus faible, la volonté de corps a le second rang, et la volonté particulière le premier de tous ; de sorte que, dans le Gouvernement, chaque membre est premièrement soi-même, et puis magistrat, et puis citoyen : gradation directement opposée à celle qu'exige l'ordre social.

Cela posé : que tout le Gouvernement soit entre les mains d'un seul homme, voilà la volonté particulière et la volonté de corps parfaitement réunies, et par conséquent celle-ci au plus haut degré d'intensité qu'elle puisse avoir. Or, comme c'est du degré de la volonté que dépend l'usage de la force, et que la force absolue du Gouvernement ne varie point, il s'ensuit que le plus actif des Gouvernements est celui d'un seul.

Au contraire, unissons le Gouvernement à l'autorité législative ; faisons le prince du souverain, et de tous les citoyens autant de magistrats : alors la volonté de corps, confondue avec la volonté générale, n'aura pas plus d'activité qu'elle, et laissera la volonté particulière dans toute sa force. Ainsi le Gouvernement, toujours avec la

même force absolue, sera dans son *minimum* de force relative ou d'activité.

Ces rapports sont incontestables, et d'autres considérations servent encore à les confirmer. On voit, par exemple, que chaque magistrat est plus actif dans son corps que chaque citoyen dans le sien, et que par conséquent la volonté particulière a beaucoup plus d'influence dans les actes du Gouvernement que dans ceux du souverain ; car chaque magistrat est presque toujours chargé de quelque fonction du Gouvernement, au lieu que chaque citoyen pris à part n'a aucune fonction de la souveraineté. D'ailleurs, plus l'État s'étend, plus sa force réelle augmente, quoiqu'elle n'augmente pas en raison de son étendue : mais l'État restant le même, les magistrats ont beau se multiplier, le Gouvernement n'en acquiert pas une plus grande force réelle, parce que cette force est celle de l'État, dont la mesure est toujours égale. Ainsi, la force relative ou l'activité du Gouvernement diminue, sans que sa force absolue ou réelle puisse augmenter.

Il est sûr encore que l'expédition des affaires devient plus lente à mesure que plus de gens en sont chargés ; qu'en donnant trop à la prudence on ne donne pas assez à la fortune ; qu'on laisse échapper l'occasion, et qu'à force de délibérer on perd souvent le fruit de la délibération.

Je viens de prouver que le Gouvernement se relâche à mesure que les magistrats se multiplient ; et j'ai prouvé ci-devant que, plus le peuple est nombreux, plus la force réprimante doit augmenter. D'où il suit que le rapport des magistrats au Gouvernement doit être inverse du rapport des sujets au souverain : c'est-à-dire que, plus l'État s'agrandit, plus le Gouvernement doit se resserrer ; tellement que le nombre des chefs diminue en raison de l'augmentation du peuple.

Au reste, je ne parle ici que de la force relative du Gouvernement, et non de sa rectitude : car, au contraire, plus le magistrat est nombreux, plus la volonté de corps se rapproche de la volonté générale ; au lieu que, sous un magistrat unique, cette même volonté de corps n'est, comme je l'ai dit, qu'une volonté particulière. Ainsi,

l'on perd d'un côté ce qu'on peut gagner de l'autre, et l'art du Législateur est de savoir fixer le point où la force et la volonté du Gouvernement, toujours en proportion réciproque, se combinent dans le rapport le plus avantageux à l'État.

CHAP. III.—*Division des Gouvernements.*

On a vu dans le chapitre précédent pourquoi l'on distingue les diverses espèces ou formes de Gouvernements par le nombre des membres qui les composent; il reste à voir dans celui-ci comment se fait cette division.

Le souverain peut, en premier lieu, commettre le dépôt du Gouvernement à tout le peuple ou à la plus grande partie du peuple, en sorte qu'il y ait plus de citoyens magistrats que de citoyens simples particuliers. On donne à cette forme de Gouvernement le nom de *démocratie.*

Ou bien il peut resserrer le Gouvernement entre les mains d'un petit nombre, en sorte qu'il y ait plus de simples citoyens que de magistrats; et cette forme porte le nom d'*aristocratie.*

Enfin il peut concentrer tout le Gouvernement dans les mains d'un magistrat unique dont tous les autres tiennent leur pouvoir. Cette troisième forme est la plus commune, et s'appelle *monarchie*, ou Gouvernement royal.

On doit remarquer que toutes ces formes, ou du moins les deux premières, sont susceptibles de plus ou de moins, et ont même une assez grande latitude; car la démocratie peut embrasser tout le peuple, ou se resserrer jusqu'à la moitié. L'aristocratie, à son tour, peut, de la moitié du peuple, se resserrer jusqu'au plus petit nombre indéterminément. La royauté même est susceptible de quelque partage. Sparte eut constamment deux rois par sa constitution; et l'on a vu dans l'empire romain jusqu'à huit empereurs à la fois, sans qu'on pût dire que l'empire fût divisé. Ainsi il y a un point où chaque forme de Gouvernement se confond avec la suivante, et l'on voit que, sous

trois seules dénominations, le Gouvernement est réellement susceptible d'autant de formes diverses que l'État a de citoyens.

Il y a plus: ce même Gouvernement pouvant, à certains égards, se subdiviser en d'autres parties, l'une administrée d'une manière et l'autre d'une autre, il peut résulter de ces trois formes combinées une multitude de formes mixtes, dont chacune est multipliable par toutes les formes simples.

On a de tous temps beaucoup disputé sur la meilleure forme de Gouvernement, sans considérer que chacune d'elles est la meilleure en certains cas, et la pire en d'autres.

Si, dans les différents États, le nombre des magistrats suprêmes doit être en raison inverse de celui des citoyens, il s'ensuit qu'en général le Gouvernement démocratique convient aux petits États, l'aristocratique aux médiocres, et le monarchique aux grands. Cette règle se tire immédiatement du principe. Mais comment compter la multitude de circonstances qui peuvent fournir des exceptions?

CHAP. IV.—*De la démocratie.*

Celui qui fait la Loi sait mieux que personne comment elle doit être exécutée et interprétée. Il semble donc qu'on ne saurait avoir une meilleure constitution que celle où le pouvoir exécutif est joint au législatif: mais c'est cela même qui rend ce Gouvernement insuffisant à certains égards, parce que les choses qui doivent être distinguées ne le sont pas, et que le prince et le souverain, n'étant que la même personne, ne forment, pour ainsi dire, qu'un Gouvernement sans Gouvernement.

Il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute, ni que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour les donner aux objets particuliers. Rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques, et l'abus des lois par le Gouvernement est un mal moindre que la corruption du législateur, suite infaillible des vues particulières. Alors,

l'État étant altéré dans sa substance, toute réforme devient impossible. Un peuple qui n'abuserait jamais du Gouvernement n'abuserait pas non plus de l'indépendance; un peuple qui gouvernerait toujours bien n'aurait pas besoin d'être gouverné.

A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné. On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques, et l'on voit aisément qu'il ne saurait établir pour cela des commissions, sans que la forme de l'administration change.

En effet, je crois pouvoir poser en principe que, quand les fonctions du Gouvernement sont partagées entre plusieurs tribunaux, les moins nombreux acquièrent tôt ou tard la plus grande autorité, ne fût ce qu'à cause de la facilité d'expédier les affaires, qui les y amène naturellement.

D'ailleurs, que de choses difficiles à réunir ne suppose pas ce Gouvernement! Premièrement, un État très petit, où le peuple soit facile à rassembler, et où chaque citoyen puisse aisément connaître tous les autres; secondement, une grande simplicité de mœurs qui prévienne la multitude d'affaires et les discussions épineuses; ensuite beaucoup d'égalité dans les rangs et dans les fortunes, sans quoi l'égalité ne saurait subsister longtemps dans les droits et l'autorité; enfin peu ou point de luxe, car ou le luxe est l'effet des richesses, ou il les rend nécessaires; il corrompt à la fois le riche et le pauvre, l'un par la possession, l'autre par la convoitise; il vend la patrie à la mollesse, à la vanité; il ôte à l'État tous ses citoyens pour les asservir les uns aux autres, et tous à l'opinion.

Voilà pourquoi un auteur célèbre a donné la vertu pour principe à la République, car toutes ces conditions ne sauraient subsister sans la vertu; mais, faute d'avoir fait les distinctions nécessaires, ce beau génie a manqué souvent de justesse, quelquefois de clarté, et n'a pas vu que l'autorité souveraine étant partout la même, le même

principe doit avoir lieu dans tout État bien constitué, plus ou moins, il est vrai, selon la forme du Gouvernement.

Ajoutons qu'il n'y a pas de Gouvernement si sujet aux guerres civiles et aux agitations intestines que le démocratique ou populaire, parce qu'il n'y en a aucun qui tende si fortement et si continuellement à changer de forme, ni qui demande plus de vigilance et de courage pour être maintenu dans la sienne. C'est surtout dans cette constitution que le citoyen doit s'armer de force et de constance, et dire chaque jour de sa vie au fond de son cœur ce que disait un vertueux Palatin[1] dans la diète de Pologne : *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium.*

S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un Gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes.

CHAP. V.—*De l'aristocratie.*

Nous avons ici deux personnes morales très distinctes, savoir, le Gouvernement et le souverain ; et par conséquent deux volontés générales, l'une par rapport à tous les citoyens, l'autre seulement pour les membres de l'administration. Ainsi, bien que le Gouvernement puisse régler sa police intérieure comme il lui plaît, il ne peut jamais parler au peuple qu'au nom du souverain, c'est-à-dire au nom du peuple même : ce qu'il ne faut jamais oublier.

Les premières sociétés se gouvernèrent aristocratiquement. Les chefs des familles délibéraient entre eux des affaires publiques. Les jeunes gens cédaient sans peine à l'autorité de l'expérience. De là les noms de *prêtres*, d'*anciens*, de *sénat*, de *gérontes*. Les sauvages de l'Amérique septentrionale se gouvernent encore ainsi de nos jours, et sont très bien gouvernés.

Mais, à mesure que l'inégalité d'institution l'emporta sur l'inégalité naturelle, la richesse ou la puissance[2] fut

[1] Le Palatin de Posnanie, père du roi de Pologne, duc de Lorraine. [1762.]

[2] Il est clair que le mot *optimates*, chez les anciens, ne veut pas dire les meilleurs, mais les plus puissants. [1762.]

préférée à l'âge, et l'aristocratie devint élective. Enfin la puissance transmise avec les biens du père aux enfants, rendant les familles patriciennes, rendit le Gouvernement héréditaire, et l'on vit des sénateurs de vingt ans.

Il y a donc trois sortes d'aristocratie : naturelle, élective, héréditaire. La première ne convient qu'à des peuples simples ; la troisième est le pire de tous les Gouvernements. La deuxième est le meilleur ; c'est l'aristocratie proprement dite.

Outre l'avantage de la distinction des deux pouvoirs, elle a celui du choix de ses membres ; car, dans le Gouvernement populaire, tous les citoyens naissent magistrats ; mais celui-ci les borne à un petit nombre, et ils ne le deviennent que par élection :[1] moyen par lequel la probité, les lumières, l'expérience, et toutes les autres raisons de préférence et d'estime publique, sont autant de nouveaux garants qu'on sera sagement gouverné.

De plus, les assemblées se font plus commodément ; les affaires se discutent mieux, s'expédient avec plus d'ordre et de diligence ; le crédit de l'État est mieux soutenu chez l'étranger par de vénérables sénateurs que par une multitude inconnue ou méprisée.

En un mot, c'est l'ordre le meilleur et le plus naturel que les plus sages gouvernent la multitude, quand on est sûr qu'ils la gouverneront pour son profit, et non pour le leur. Il ne faut point multiplier en vain les ressorts, ni faire avec vingt mille hommes ce que cent hommes choisis peuvent faire encore mieux. Mais il faut remarquer que l'intérêt de corps commence à moins diriger ici la force publique sur la règle de la volonté générale, et qu'une autre pente inévitable enlève aux lois une partie de la puissance exécutive.

A l'égard des convenances particulières, il ne faut ni un État si petit, ni un peuple si simple et si droit, que

[1] Il importe beaucoup de régler par des lois la forme de l'élection des magistrats ; car, en l'abandonnant à la volonté du prince, on ne peut éviter de tomber dans l'aristocratie héréditaire, comme il est arrivé aux républiques de Venise et de Berne. Aussi la première est-elle depuis longtemps un État dissous ; mais la seconde se maintient par l'extrême sagesse de son sénat : c'est une exception bien honorable et bien dangereuse. [1762.]

l'exécution des lois suive immédiatement de la volonté publique, comme dans une bonne démocratie. Il ne faut pas non plus une si grande nation, que les chefs épars pour la gouverner puissent trancher du souverain chacun dans son département, et commencer par se rendre indépendants pour devenir enfin les maîtres.

Mais si l'aristocratie exige quelques vertus de moins que le Gouvernement populaire, elle en exige aussi d'autres qui lui sont propres, comme la modération dans les riches, et le contentement dans les pauvres; car il semble qu'une égalité rigoureuse y serait déplacée; elle ne fut pas même observée à Sparte.

Au reste, si cette forme comporte une certaine inégalité de fortune, c'est bien pour qu'en général l'administration des affaires publiques soit confiée à ceux qui peuvent le mieux y donner tout leur temps, mais non pas, comme prétend Aristote, pour que les riches soient toujours préférés. Au contraire, il importe qu'un choix opposé apprenne quelquefois au peuple qu'il y a, dans le mérite des hommes, des raisons de préférence plus importantes que la richesse.

CHAP. VI.—*De la monarchie.*

Jusqu'ici nous avons considéré le prince comme une personne morale et collective, unie par la force des lois, et dépositaire dans l'État de la puissance exécutive. Nous avons maintenant à considérer cette puissance réunie entre les mains d'une personne naturelle, d'un homme réel, qui seul ait droit d'en disposer selon les lois. C'est ce qu'on appelle un monarque ou un roi.

Tout au contraire des autres administrations, où un être collectif représente un individu, dans celle-ci un individu représente un être collectif; en sorte que l'unité morale qui constitue le prince est en même temps une unité physique, dans laquelle toutes les facultés que la loi réunit dans l'autre avec tant d'efforts se trouvent naturellement réunies.

Ainsi la volonté du peuple, et la volonté du prince, et

la force publique de l'État, et la force particulière du Gouvernement, tout répond au même mobile, tous les ressorts de la machine sont dans la même main, tout marche au même but; il n'y a point de mouvements opposés qui s'entre-détruisent, et l'on ne peut imaginer aucune sorte de constitution dans laquelle un moindre effort produise une action plus considérable. Archimède, assis tranquillement sur le rivage et tirant sans peine à flot un grand vaisseau, me représente un monarque habile, gouvernant de son cabinet ses vastes États, et faisant tout mouvoir en paraissant immobile.

Mais s'il n'y a point de Gouvernement qui ait plus de vigueur, il n'y en a point où la volonté particulière ait plus d'empire et domine plus aisément les autres: tout marche au même but, il est vrai; mais ce but n'est point celui de la félicité publique, et la force même de l'administration tourne sans cesse au préjudice de l'État.

Les rois veulent être absolus, et de loin on leur crie que le meilleur moyen de l'être est de se faire aimer de leurs peuples. Cette maxime est très belle, et même très vraie à certains égards: malheureusement on s'en moquera toujours dans les cours. La puissance qui vient de l'amour des peuples est sans doute la plus grande; mais elle est précaire et conditionnelle; jamais les princes ne s'en contenteront. Les meilleurs rois veulent pouvoir être méchants s'il leur plaît, sans cesser d'être les maîtres. Un sermonneur politique aura beau leur dire que, la force du peuple étant la leur, leur plus grand intérêt est que le peuple soit florissant, nombreux, redoutable; ils savent très bien que cela n'est pas vrai. Leur intérêt personnel est premièrement que le peuple soit faible, misérable, et qu'il ne puisse jamais leur résister. J'avoue que, supposant les sujets toujours parfaitement soumis, l'intérêt du prince serait alors que le peuple fût puissant, afin que cette puissance, étant la sienne, le rendît redoutable à ses voisins; mais, comme cet intérêt n'est que secondaire et subordonné, et que les deux suppositions sont incompatibles, il est naturel que les princes donnent toujours la préférence à la maxime qui leur est le plus immédiatement

utile. C'est ce que Samuel représentait fortement aux Hébreux: c'est ce que Machiavel a fait voir avec évidence. En feignant de donner des leçons aux rois, il en a donné de grandes aux peuples. Le *Prince* de Machiavel est le livre des républicains.[1]

Nous avons trouvé, par les rapports généraux, que la monarchie n'est convenable qu'aux grands États ; et nous le trouvons encore en l'examinant en elle-même. Plus l'administration publique est nombreuse, plus le rapport du prince aux sujets diminue et s'approche de l'égalité, en sorte que ce rapport est un, ou l'égalité même, dans la démocratie. Ce même rapport augmente à mesure que le Gouvernement se resserre, et il est dans son *maximum* quand le Gouvernement est dans les mains d'un seul. Alors il se trouve une trop grande distance entre le prince et le peuple, et l'État manque de liaison. Pour la former, il faut donc des ordres intermédiaires : il faut des princes, des grands, de la noblesse pour les remplir. Or, rien de tout cela ne convient à un petit État, que ruinent tous ces degrés.

Mais s'il est difficile qu'un grand État soit bien gouverné, il l'est beaucoup plus qu'il soit bien gouverné par un seul homme ; et chacun sait ce qu'il arrive quand le roi se donne des substituts.

Un défaut essentiel et inévitable, qui mettra toujours le gouvernement monarchique au-dessous du républicain, est que dans celui-ci la voix publique n'élève presque jamais aux premières places que des hommes éclairés et capables, qui les remplissent avec honneur ; au lieu que ceux qui parviennent dans les monarchies ne sont le plus souvent que de petits brouillons, de petits fripons, de petits intrigants, à qui les petits talents, qui font dans les cours

[1] Machiavel était un honnête homme et un bon citoyen ; mais, attaché à la maison de Médicis, il était forcé, dans l'oppression de sa patrie, de déguiser son amour pour la liberté. Le choix seul de son exécrable héros manifeste assez son intention secrète ; et l'opposition des maximes de son livre *du Prince* à celles de ses *Discours sur Tite Live*, et de son *Histoire de Florence*, démontre que ce profond politique n'a eu jusqu'ici que des lecteurs superficiels ou corrompus. La cour de Rome a sévèrement défendu son livre : je le crois bien ; c'est elle qu'il dépeint le plus clairement. [1782.]

parvenir aux grandes places, ne servent qu'à montrer au public leur ineptie aussitôt qu'ils y sont parvenus. Le
585 peuple se trompe bien moins sur ce choix que le prince ; et un homme d'un vrai mérite est presque aussi rare dans le ministère qu'un sot à la tête d'un Gouvernement républicain. Aussi, quand, par quelque heureux hasard, un de ces hommes nés pour gouverner prend le timon des affaires
590 dans une Monarchie presque abîmée par ces tas de jolis régisseurs, on est tout surpris des ressources qu'il trouve, et cela fait époque dans un pays.

Pour qu'un État monarchique pût être bien gouverné, il faudrait que sa grandeur ou son étendue fût mesurée
595 aux facultés de celui qui gouverne. Il est plus aisé de conquérir que de régir. Avec un levier suffisant, d'un doigt l'on peut ébranler le monde ; mais pour le soutenir il faut les épaules d'Hercule. Pour peu qu'un État soit grand, le prince est presque toujours trop petit. Quand,
600 au contraire, il arrive que l'État est trop petit pour son chef, ce qui est très rare, il est encore mal gouverné, parce que le chef, suivant toujours la grandeur de ses vues, oublie les intérêts des peuples, et ne les rend pas moins malheureux par l'abus des talents qu'il a de trop qu'un chef borné
605 par le défaut de ceux qui lui manquent. Il faudrait, pour ainsi dire, qu'un royaume s'étendît ou se resserrât à chaque règne, selon la portée du prince ; au lieu que, les talents d'un sénat ayant des mesures plus fixes, l'État peut avoir des bornes constantes, et l'administration n'aller pas moins
610 bien.

Le plus sensible inconvénient du gouvernement d'un seul est le défaut de cette succession continuelle qui forme dans les deux autres une liaison non interrompue. Un roi mort, il en faut un autre ; les élections laissent des in-
615 tervalles dangereux ; elles sont orageuses ; et à moins que les citoyens ne soient d'un désintéressement, d'une intégrité que ce Gouvernement ne comporte guère, la brigue et la corruption s'en mêlent. Il est difficile que celui à qui l'État s'est vendu ne le vende pas à son tour, et ne se
620 dédommage pas sur les faibles de l'argent que les puissants lui ont extorqué. Tôt ou tard tout devient vénal sous

une pareille administration, et la paix, dont on jouit alors sous les rois, est pire que le désordre des interrègnes.

Qu'a-t-on fait pour prévenir ces maux ? On a rendu les couronnes héréditaires dans certaines familles ; et l'on 625 a établi un ordre de succession qui prévient toute dispute à la mort des rois : c'est-à-dire que, substituant l'inconvénient des régences à celui des élections, on a préféré une apparente tranquillité à une administration sage, et qu'on a mieux aimé risquer d'avoir pour chefs des enfants, des 630 monstres, des imbéciles, que d'avoir à disputer sur le choix des bons rois. On n'a pas considéré qu'en s'exposant ainsi aux risques de l'alternative, on met presque toutes les chances contre soi. C'était un mot très sensé que celui du jeune Denys, à qui son père, en lui reprochant 635 une action honteuse, disait : « T'en ai-je donné l'exemple ? —Ah ! répondit le fils, votre père n'était pas roi. »

Tout concourt à priver de justice et de raison un homme élevé pour commander aux autres. On prend beaucoup de peine, à ce qu'on dit, pour enseigner aux 640 jeunes princes l'art de régner : il ne paraît pas que cette éducation leur profite. On ferait mieux de commencer par leur enseigner l'art d'obéir. Les plus grands rois qu'ait célébrés l'histoire n'ont point été élevés pour régner ; c'est une science qu'on ne possède jamais moins 645 qu'après l'avoir trop apprise, et qu'on acquiert mieux en obéissant qu'en commandant. « Nam utilissimus idem ac brevissimus bonarum malarumque rerum delectus, cogitare quid aut nolueris sub alio principe, aut volueris. »

Une suite de ce défaut de cohérence est l'inconstance 650 du Gouvernement royal, qui, se réglant tantôt sur un plan et tantôt sur un autre, selon le caractère du prince qui règne ou des gens qui règnent pour lui, ne peut avoir longtemps un objet fixe ni une conduite conséquente : variation qui rend toujours l'État flottant de maxime en 655 maxime, de projet en projet, et qui n'a pas lieu dans les autres Gouvernements, où le prince est toujours le même. Aussi voit-on qu'en général, s'il y a plus de ruse dans une cour, il y a plus de sagesse dans un sénat, et que les Républiques vont à leurs fins par des vues plus 660

constantes et mieux suivies; au lieu que chaque révolution dans le ministère en produit une dans l'État; la maxime commune à tous les ministres, et presque à tous les rois, étant de prendre en toute chose le contre-pied de leur prédécesseur.

De cette même incohérence se tire encore la solution d'un sophisme très familier aux politiques royaux: c'est non seulement de comparer le gouvernement civil au gouvernement domestique, et le prince au père de famille, erreur déjà réfutée, mais encore de donner libéralement à ce magistrat toutes les vertus dont il aurait besoin, et de supposer toujours que le prince est ce qu'il devrait être: supposition à l'aide de laquelle le Gouvernement royal est évidemment préférable à tout autre, parce qu'il est incontestablement le plus fort, et que, pour être aussi le meilleur, il ne lui manque qu'une volonté de corps plus conforme à la volonté générale.

Mais si, selon Platon,[1] le roi par nature est un personnage si rare, combien de fois la nature et la fortune concourront-elles à le couronner? Et si l'éducation royale corrompt nécessairement ceux qui la reçoivent, que doit-on espérer d'une suite d'hommes élevés pour régner? C'est donc bien vouloir s'abuser que de confondre le Gouvernement royal avec celui d'un bon roi. Pour voir ce qu'est ce Gouvernement en lui-même, il faut le considérer sous des princes bornés ou méchants; car ils arriveront tels au trône, ou le trône les rendra tels.

Ces difficultés n'ont pas échappé à nos auteurs; mais ils n'en sont point embarrassés. Le remède est, disent-ils, d'obéir sans murmure: Dieu donne les mauvais rois dans sa colère, et il les faut supporter comme des châtiments du ciel. Ce discours est édifiant, sans doute; mais je ne sais s'il ne conviendrait pas mieux en chaire que dans un livre de politique. Que dire d'un médecin qui promet des miracles, et dont tout l'art est d'exhorter son malade à la patience? On sait bien qu'il faut souffrir un mauvais Gouvernement quand on l'a; la question serait d'en trouver un bon.

[1] In *Civili.* [1762.]

CHAP. VII.—*Des Gouvernements mixtes.*

A proprement parler, il n'y a point de Gouvernement simple. Il faut qu'un chef unique ait des magistrats subalternes; il faut qu'un Gouvernement populaire ait un chef. Ainsi, dans le partage de la puissance exécutive, il y a toujours gradation du grand nombre au moindre, avec cette différence que tantôt le grand nombre dépend du petit, et tantôt le petit du grand.

Quelquefois il y a partage égal, soit quand les parties constitutives sont dans une dépendance mutuelle, comme dans le Gouvernement d'Angleterre; soit quand l'autorité de chaque partie est indépendante, mais imparfaite, comme en Pologne. Cette dernière forme est mauvaise, parce qu'il n'y a point d'unité dans le Gouvernement, et que l'État manque de liaison.

Lequel vaut le mieux, d'un Gouvernement simple ou d'un Gouvernement mixte? Question fort agitée chez les politiques, et à laquelle il faut faire la même réponse que j'ai faite ci-devant sur toute forme de Gouvernement.

Le Gouvernement simple est le meilleur en soi, par cela seul qu'il est simple. Mais quand la puissance exécutive ne dépend pas assez de la législative, c'est-à-dire quand il y a plus de rapport du prince au souverain que du peuple au prince, il faut remédier à ce défaut de proportion en divisant le Gouvernement; car alors toutes ses parties n'ont pas moins d'autorité sur les sujets, et leur division les rend toutes ensemble moins fortes contre le souverain.

On prévient encore le même inconvénient en établissant des magistrats intermédiaires, qui, laissant le Gouvernement en son entier, servent seulement à balancer les deux puissances et à maintenir leurs droits respectifs. Alors le Gouvernement n'est pas mixte, il est tempéré.

On peut remédier par des moyens semblables à l'inconvénient opposé, et, quand le Gouvernement est trop lâche, ériger des tribunaux pour le concentrer: cela se pratique

dans toutes les démocraties. Dans le premier cas, on divise le Gouvernement pour l'affaiblir, et dans le second, pour le renforcer; car les *maximum* de force et de faiblesse se trouvent également dans les Gouvernements simples, au lieu que les formes mixtes donnent une force moyenne.

CHAP. VIII.—*Que toute forme de Gouvernement n'est pas propre à tout pays.*

La liberté, n'étant pas un fruit de tous les climats, n'est pas à la portée de tous les peuples. Plus on médite ce principe établi par Montesquieu, plus on en sent la vérité; plus on le conteste, plus on donne occasion de l'établir par de nouvelles preuves.

Dans tous les Gouvernements du monde, la personne publique consomme et ne produit rien. D'où lui vient donc la substance consommée? Du travail de ses membres. C'est le superflu des particuliers qui produit le nécessaire du public. D'où il suit que l'état civil ne peut subsister qu'autant que le travail des hommes rend au delà de leurs besoins.

Or, cet excédant n'est pas le même dans tous les pays du monde. Dans plusieurs il est considérable, dans d'autres médiocre, dans d'autres nul, dans d'autres négatif. Ce rapport dépend de la fertilité du climat, de la sorte de travail que la terre exige, de la nature de ses productions, de la force de ses habitants, de la plus ou moins grande consommation qui leur est nécessaire, et de plusieurs autres rapports semblables desquels il est composé.

D'autre part, tous les Gouvernements ne sont pas de même nature; il y en a de plus ou moins dévorants; et les différences sont fondées sur cet autre principe, que, plus les contributions publiques s'éloignent de leur source, et plus elles sont onéreuses. Ce n'est pas sur la quantité des impositions qu'il faut mesurer cette charge, mais sur le chemin qu'elles ont à faire pour retourner dans les mains dont elles sont sorties. Quand cette circulation est prompte et bien établie, qu'on paye peu ou beaucoup,

il n'importe ; le peuple est toujours riche, et les finances vont toujours bien. Au contraire, quelque peu que le peuple donne, quand ce peu ne lui revient point, en donnant toujours, bientôt il s'épuise: l'État n'est jamais riche et le peuple est toujours gueux.

Il suit de là que plus la distance du peuple au Gouvernement augmente, et plus les tributs deviennent onéreux; ainsi, dans la démocratie, le peuple est le moins chargé; dans l'aristocratie, il l'est davantage; dans la monarchie, il porte le plus grand poids. La monarchie ne convient donc qu'aux nations opulentes; l'aristocratie, aux États médiocres en richesse ainsi qu'en grandeur; la démocratie, aux États petits et pauvres.

En effet, plus on y réfléchit, plus on trouve en ceci de différence entre les États libres et les monarchiques. Dans les premiers, tout s'emploie à l'utilité commune; dans les autres, les forces publiques et particulières sont réciproques; et l'une s'augmente par l'affaiblissement de l'autre: enfin, au lieu de gouverner les sujets pour les rendre heureux, le despotisme les rend misérables pour les gouverner.

Voilà donc, dans chaque climat, des causes naturelles sur lesquelles on peut assigner la forme de Gouvernement à laquelle la force du climat l'entraîne, et dire même quelle espèce d'habitants il doit avoir.

Les lieux ingrats et stériles, où le produit ne vaut pas le travail, doivent rester incultes et déserts, ou seulement peuplés de sauvages: les lieux où le travail des hommes ne rend exactement que le nécessaire doivent être habités par des peuples barbares; toute *politie* y serait impossible: les lieux où l'excès du produit sur le travail est médiocre conviennent aux peuples libres: ceux où le terroir abondant et fertile donne beaucoup de produit pour peu de travail veulent être gouvernés monarchiquement, pour consumer par le luxe du prince l'excès du superflu des sujets; car il vaut mieux que cet excès soit absorbé par le Gouvernement que dissipé par les particuliers. Il y a des exceptions, je le sais: mais ces exceptions mêmes confirment la règle, en ce qu'elles produisent tôt ou tard

des révolutions qui ramènent les choses dans l'ordre de la nature.

Distinguons toujours les lois générales des causes particulières qui peuvent en modifier l'effet. Quand tout le Midi serait couvert de Républiques, et tout le Nord d'États despotiques, il n'en serait pas moins vrai que, par l'effet du climat, le despotisme convient aux pays chauds, la barbarie aux pays froids, et la bonne *politie* aux régions intermédiaires. Je vois encore qu'en accordant le principe, on pourra disputer sur l'application : on pourra dire qu'il y a des pays froids très fertiles, et des méridionaux très ingrats. Mais cette difficulté n'en est une que pour ceux qui n'examinent pas la chose dans tous ses rapports. Il faut, comme je l'ai déjà dit, compter ceux des travaux, des forces, de la consommation, etc.

Supposons que de deux terrains égaux l'un rapporte cinq et l'autre dix. Si les habitants du premier consomment quatre et ceux du dernier neuf, l'excès du premier produit sera un cinquième, et celui du second un dixième. Le rapport de ces deux excès étant donc inverse de celui des produits, le terrain qui ne produira que cinq donnera un superflu double de celui du terrain qui produira dix.

Mais il n'est pas question d'un produit double, et je ne crois pas que personne ose mettre en général la fertilité des pays froids en égalité même avec celle des pays chauds. Toutefois supposons cette égalité ; laissons, si l'on veut, en balance l'Angleterre avec la Sicile, et la Pologne avec l'Égypte : plus au midi, nous aurons l'Afrique et les Indes ; plus au nord, nous n'aurons plus rien. Pour cette égalité de produit, quelle différence dans la culture ! En Sicile, il ne faut que gratter la terre ; en Angleterre, que de soins pour la labourer ! Or, là où il faut plus de bras pour donner le même produit, le superflu doit être nécessairement moindre.

Considérez, outre cela, que la même quantité d'hommes consomme beaucoup moins dans les pays chauds. Le climat demande qu'on y soit sobre pour se porter bien : les Européens qui veulent y vivre comme chez eux périssent tous de dyssenterie et d'indigestions. « Nous som-

mes, dit Chardin, des bêtes carnassières, des loups, en comparaison des Asiatiques. Quelques-uns attribuent la 850 sobriété des Persans à ce que leur pays est moins cultivé, et moi, je crois au contraire que leur pays abonde moins en denrées parce qu'il en faut moins aux habitants. Si leur frugalité, continue-t-il, était un effet de la disette du pays, il n'y aurait que les pauvres qui mangeraient peu, au 855 lieu que c'est généralement tout le monde ; et on mangerait plus ou moins en chaque province, selon la fertilité du pays, au lieu que la même sobriété se trouve par tout le royaume. Ils se louent fort de leur manière de vivre, disant qu'il ne faut que regarder leur teint pour recon- 860 naître combien elle est plus excellente que celle des chrétiens. En effet, le teint des Persans est uni ; ils ont la peau belle, fine et polie ; au lieu que le teint des Arméniens, leurs sujets, qui vivent à l'européenne, est rude, couperosé, et que leurs corps sont gros et pesants.» 865

Plus on approche de la ligne, plus les peuples vivent de peu. Ils ne mangent presque pas de viande ; le riz, le maïs, le cuzcuz, le mil, la cassave, sont leurs aliments ordinaires. Il y a aux Indes des millions d'hommes dont la nourriture ne coûte pas un sou par jour. Nous voyons 870 en Europe même des différences sensibles pour l'appétit entre les peuples du Nord et ceux du Midi. Un Espagnol vivra huit jours du dîner d'un Allemand. Dans les pays où les hommes sont plus voraces, le luxe se tourne aussi vers les choses de consommation : en Angleterre il se 875 montre sur une table chargée de viandes ; en Italie on vous régale de sucre et de fleurs.

Le luxe des vêtements offre encore de semblables différences. Dans les climats où les changements de saisons sont prompts et violents, on a des habits meilleurs 880 et plus simples ; dans ceux où l'on ne s'habille que pour la parure, on y cherche plus d'éclat que d'utilité ; les habits eux-mêmes y sont un luxe. A Naples, vous verrez tous les jours se promener au Pausilippe des hommes en veste dorée, et point de bas. C'est la même chose pour 885 les bâtiments : on donne tout à la magnificence quand on n'a rien à craindre des injures de l'air. A Paris, à

Londres, on veut être logé chaudement et commodément : à Madrid, on a des salons superbes, mais point de fenêtres qui ferment, et l'on couche dans des nids à rats.

Les aliments sont beaucoup plus substantiels et succulents dans les pays chauds ; c'est une troisième différence qui ne peut manquer d'influer sur la seconde. Pourquoi mange-t-on tant de légumes en Italie ? Parce qu'ils y sont bons, nourrissants, d'excellent goût. En France, où ils ne sont nourris que d'eau, ils ne nourrissent point, et sont presque comptés pour rien sur les tables ; ils n'occupent pourtant pas moins de terrain et coûtent du moins autant de peine à cultiver. C'est une expérience faite que les blés de Barbarie, d'ailleurs inférieurs à ceux de France, rendent beaucoup plus en farine, et que ceux de France, à leur tour, rendent plus que les blés du Nord. D'où l'on peut inférer qu'une gradation semblable s'observe généralement dans la même direction de la ligne au pôle. Or, n'est-ce pas un désavantage visible d'avoir dans un produit égal une moindre quantité d'aliment ?

A toutes ces différentes considérations j'en puis ajouter une qui en découle et qui les fortifie : c'est que les pays chauds ont moins besoin d'habitants que les pays froids, et pourraient en nourrir davantage : ce qui produit un double superflu toujours à l'avantage du despotisme. Plus le même nombre d'habitants occupe une grande surface, plus les révoltes deviennent difficiles, parce qu'on ne peut se concerter ni promptement ni secrètement, et qu'il est toujours facile au Gouvernement d'éventer les projets et de couper les communications. Mais plus un peuple nombreux se rapproche, moins le Gouvernement peut usurper sur le souverain : les chefs délibèrent aussi sûrement dans leurs chambres que le prince dans son conseil, et la foule s'assemble aussi tôt dans les places que les troupes dans leurs quartiers. L'avantage d'un Gouvernement tyrannique est donc en ceci d'agir à grandes distances. A l'aide des points d'appui qu'il se donne, sa force augmente au loin comme celle des leviers.[1] Celle du peuple, au contraire,

[1] Ceci ne contredit pas ce que j'ai dit ci-devant (liv. II. chap. ix.) sur les inconvénients des grands États ; car il s'agissait là de l'autorité du Gouverne-

n'agit que concentrée : elle s'évapore et se perd en s'étendant, comme l'effet de la poudre éparse à terre, et qui ne prend feu que grain à grain. Les pays les moins peuplés sont ainsi les plus propres à la tyrannie : les bêtes féroces ne règnent que dans les déserts.

CHAP. IX.—*Des signes d'un bon Gouvernement.*

Quand donc on demande absolument quel est le meilleur Gouvernement, on fait une question insoluble comme indéterminée ; ou, si l'on veut, elle a autant de bonnes solutions qu'il y a de combinaisons possibles dans les positions absolues et relatives des peuples.

Mais si l'on demandait à quel signe on peut connaître qu'un peuple donné est bien ou mal gouverné, ce serait autre chose, et la question de fait pourrait se résoudre.

Cependant on ne la résout point, parce que chacun veut la résoudre à sa manière. Les sujets vantent la tranquillité publique, les citoyens la liberté des particuliers ; l'un préfère la sûreté des possessions, et l'autre celle des personnes ; l'un veut que le meilleur Gouvernement soit le plus sévère, l'autre soutient que c'est le plus doux ; celui-ci veut qu'on punisse les crimes, et celui-là qu'on les prévienne ; l'un trouve beau qu'on soit craint des voisins, l'autre aime mieux qu'on en soit ignoré ; l'un est content quand l'argent circule, l'autre exige que le peuple ait du pain. Quand même on conviendrait sur ces points et d'autres semblables, en serait-on plus avancé ? Les quantités morales manquant de mesure précise, fût-on d'accord sur le signe, comment l'être sur l'estimation ?

Pour moi, je m'étonne toujours qu'on méconnaisse un signe aussi simple, ou qu'on ait la mauvaise foi de n'en pas convenir. Quelle est la fin de l'association politique ? C'est la conservation et la prospérité de ses membres. Et

ment sur ses membres, et il s'agit ici de sa force contre les sujets. Ses membres épars lui servent de points d'appui pour agir au loin sur le peuple, mais il n'a nul point d'appui pour agir directement sur ces membres mêmes. Ainsi, dans l'un des cas, la longueur du levier en fait la faiblesse, et la force dans l'autre cas. [1762.]

quel est le signe le plus sûr qu'ils se conservent et prospèrent ? C'est leur nombre et leur population. N'allez donc pas chercher ailleurs ce signe si disputé. Toute chose d'ailleurs égale, le Gouvernement sous lequel, sans
960 moyens étrangers, sans naturalisations, sans colonies, les citoyens peuplent et multiplient davantage est infailliblement le meilleur. Celui sous lequel un peuple diminue et dépérit est le pire. Calculateurs, c'est maintenant votre affaire ; comptez, mesurez, comparez.[1]

CHAP. X.—*De l'abus du Gouvernement et de sa pente à dégénérer.*

965 Comme la volonté particulière agit sans cesse contre la volonté générale, ainsi le Gouvernement fait un effort continuel contre la souveraineté. Plus cet effort augmente, plus la constitution s'altère ; et, comme il n'y a point ici d'autre volonté de corps qui, résistant

[1] On doit juger sur le même principe des siècles qui méritent la préférence pour la prospérité du genre humain. On a trop admiré ceux où l'on a vu fleurir les lettres et les arts, sans pénétrer l'objet secret de leur culture, sans en considérer le funeste effet : « Idque apud imperitos humanitas vocabatur, quum pars servitutis esset. » Ne verrons-nous jamais dans les maximes des livres l'intérêt grossier qui fait parler les auteurs ? Non, quoi qu'ils en puissent dire, quand, malgré son éclat, un pays se dépeuple, il n'est pas vrai que tout aille bien, et il ne suffit pas qu'un poëte ait cent mille livres de rente pour que son siècle soit le meilleur de tous. Il faut moins regarder au repos apparent et à la tranquillité des chefs qu'au bien-être des nations entières, et surtout des États les plus nombreux. La grêle désole quelques cantons, mais elle fait rarement disette. Les émeutes, les guerres civiles effarouchent beaucoup les chefs ; mais elles ne font pas les vrais malheurs des peuples, qui peuvent même avoir du relâche, tandis qu'on dispute à qui les tyrannisera. C'est de leur état permanent que naissent leurs prospérités ou leurs calamités réelles : quand tout reste écrasé sous le joug, c'est alors que tout dépérit ; c'est alors que les chefs, les détruisant à leur aise, « ubi solitudinem faciunt, pacem appellant. » Quand les tracasseries des grands agitaient le royaume de France, et que le coadjuteur de Paris portait au Parlement un poignard dans sa poche, cela n'empêchait pas que le peuple français ne vécût heureux et nombreux dans une honnête et libre aisance. Autrefois la Grèce florissait au sein des plus cruelles guerres ; le sang y coulait à flots, et tout le pays était couvert d'hommes. Il semblait, dit Machiavel, qu'au milieu des meurtres, des proscriptions, des guerres civiles, notre république en devînt plus puissante ; la vertu de ses citoyens, leurs mœurs, leur indépendance, avaient plus d'effet pour la renforcer que toutes ses dissensions n'en avaient pour l'affaiblir. Un peu d'agitation donne du ressort aux âmes, et ce qui fait vraiment prospérer l'espèce est moins la paix que la liberté. [1762.]

à celle du prince, fasse équilibre avec elle, il doit arriver 970
tôt ou tard que le prince opprime enfin le souverain et rompe le traité social. C'est là le vice inhérent et inévitable qui, dès la naissance du corps politique, tend sans relâche à le détruire, de même que la vieillesse et la mort détruisent enfin le corps de l'homme. 975

Il y a deux voies générales par lesquelles un Gouvernement dégénère: savoir, quand il se resserre, ou quand l'État se dissout.

Le Gouvernement se resserre quand il passe du grand nombre au petit: c'est-à-dire de la démocratie 980
à l'aristocratie, et de l'aristocratie à la royauté. C'est là son inclinaison naturelle.[1] S'il rétrogradait du petit nombre au grand, on pourrait dire qu'il se relâche: mais ce progrès inverse est impossible.

[1] La formation lente et le progrès de la république de Venise dans ses lagunes offrent un exemple notable de cette succession; et il est bien étonnant que, depuis plus de douze cents ans, les Vénitiens semblent n'en être encore qu'au second terme, lequel commença au *Serrar di consiglio*, en 1198. Quant aux anciens ducs qu'on leur reproche, quoi qu'en puisse dire le *Squittinio della libertà veneta*, il est prouvé qu'ils n'ont point été leurs souverains.

On ne manquera pas de m'objecter la république romaine, qui suivit, dira-t-on, un progrès tout contraire, passant de la monarchie à l'aristocratie, et de l'aristocratie à la démocratie. Je suis bien éloigné d'en penser ainsi.

Le premier établissement de Romulus fut un Gouvernement mixte, qui dégénéra promptement en despotisme. Par des causes particulières, l'État périt avant le temps, comme on voit mourir un nouveau-né avant d'avoir atteint l'âge d'homme. L'expulsion des Tarquins fut la véritable époque de la naissance de la république. Mais elle ne prit pas d'abord une forme constante, parce qu'on ne fit que la moitié de l'ouvrage en n'abolissant pas le patriciat. Car, de cette manière, l'aristocratie héréditaire, qui est la pire des administrations légitimes, restant en conflit avec la démocratie, la forme du Gouvernement, toujours incertaine et flottante, ne fut fixée, comme l'a prouvé Machiavel, qu'à l'établissement des tribuns; alors seulement il y eut un vrai Gouvernement et une véritable démocratie. En effet, le peuple alors n'était pas seulement souverain, mais aussi magistrat et juge; le sénat n'était qu'un tribunal en sous-ordre, pour tempérer et concentrer le Gouvernement; et les consuls eux-mêmes, bien que patriciens, bien que premiers magistrats, bien que généraux absolus à la guerre, n'étaient à Rome que les présidents du peuple.

Dès lors on vit aussi le Gouvernement prendre sa pente naturelle et tendre fortement à l'aristocratie. Le patriciat s'abolissant comme de lui-même, l'aristocratie n'était plus dans le corps des patriciens comme elle est à Venise et à Gênes, mais dans le corps du sénat, composé de patriciens et de plébéiens, même dans le corps des tribuns quand ils

En effet, jamais le Gouvernement ne change de forme que quand son ressort usé le laisse trop affaibli pour pouvoir conserver la sienne. Or, s'il se relâchait encore en s'étendant, sa force deviendrait tout à fait nulle, et il subsisterait encore moins. Il faut donc remonter et serrer le ressort à mesure qu'il cède : autrement l'État qu'il soutient tomberait en ruine.

Le cas de la dissolution de l'État peut arriver de deux manières.

Premièrement, quand le prince n'administre plus l'État selon les lois, et qu'il usurpe le pouvoir souverain. Alors il se fait un changement remarquable ; c'est que, non pas le Gouvernement, mais l'État se resserre : je veux dire que le grand État se dissout, et qu'il s'en forme un autre dans celui-là, composé seulement des membres du Gouvernement, et qui n'est plus rien au reste du peuple que son maître et son tyran. De sorte qu'à l'instant que le Gouvernement usurpe la souveraineté, le pacte social est rompu ; et tous les simples citoyens, rentrés de droit dans leur liberté naturelle, sont forcés mais non pas obligés d'obéir.

Le même cas arrive aussi quand les membres du Gouvernement usurpent séparément le pouvoir qu'ils ne doivent exercer qu'en corps : ce qui n'est pas une moindre infraction des lois, et produit encore un plus grand désordre. Alors on a, pour ainsi dire, autant de princes que de magistrats ; et l'État, non moins divisé que le Gouvernement, périt ou change de forme.

Quand l'État se dissout, l'abus du Gouvernement, quel qu'il soit, prend le nom commun d'*anarchie*. En distinguant, la démocratie dégénère en *ochlocratie*, l'aristocratie en *oligarchie* : j'ajouterais que la royauté dégénère

commencèrent d'usurper une puissance active : car les mots ne font rien aux choses ; et quand le peuple a des chefs qui gouvernent pour lui, queque nom que portent ces chefs, c'est toujours une aristocratie.

De l'abus de l'aristocratie naquirent les guerres civiles et le triumvirat. Sylla, Jules César, Auguste, devinrent dans le fait de véritables monarques ; et enfin, sous le despotisme de Tibère, l'État fut dissous. L'histoire romaine ne dément donc point mon principe : elle le confirme. [1762.]

en *tyrannie*; mais ce dernier mot est équivoque et demande explication.

Dans le sens vulgaire, un tyran est un roi qui gouverne avec violence et sans égard à la justice et aux lois. Dans le sens précis, un tyran est un particulier qui s'arroge l'autorité royale sans y avoir droit. C'est ainsi que les Grecs entendaient ce mot de tyran: ils le donnaient indifféremment aux bons et aux mauvais princes dont l'autorité n'était pas légitime.[1] Ainsi *tyran* et *usurpateur* sont deux mots parfaitement synonymes.

Pour donner différents noms à différentes choses, j'appelle *tyran* l'usurpateur de l'autorité royale, et *despote* l'usurpateur du pouvoir souverain. Le tyran est celui qui s'ingère contre les lois à gouverner selon les lois; le despote est celui qui se met au-dessus des lois mêmes. Ainsi le tyran peut n'être pas despote, mais le despote est toujours tyran.

CHAP. XI.—*De la mort du corps politique.*

Telle est la pente naturelle et inévitable des Gouvernements les mieux constitués. Si Sparte et Rome ont péri, quel État peut espérer de durer toujours? Si nous voulons former un établissement durable, ne songeons donc point à le rendre éternel. Pour réussir, il ne faut pas tenter l'impossible, ni se flatter de donner à l'ouvrage des hommes une solidité que les choses humaines ne comportent pas.

Le corps politique, aussi bien que le corps de l'homme, commence à mourir dès sa naissance, et porte en lui-même les causes de sa destruction. Mais l'un et l'autre peut avoir une constitution plus ou moins robuste et propre

[1] « Omnes enim et habentur et dicuntur tyranni, qui potestate utuntur perpetua in ea civitate quae libertate usa est. » (Corn. Nep. in *Miltiad.* cap. viii).—Il est vrai qu'Aristote (*Eth. Nicom.* lib. viii, cap. x) distingue le tyran du roi, en ce que le premier gouverne pour sa propre utilité, et le second seulement pour l'utilité de ses sujets ; mais, outre que généralement tous les auteurs grecs ont pris le mot *tyran* dans un autre sens, comme il paraît surtout par le *Hiéron* de Xénophon, il s'ensuivrait de la distinction d'Aristote que depuis le commencement du monde, il n'aurait pas encore existé un seul roi. [1762.]

à le conserver plus ou moins longtemps. La constitution de l'homme est l'ouvrage de la nature; celle de l'État est l'ouvrage de l'art. Il ne dépend pas des hommes de prolonger leur vie, il dépend d'eux de prolonger celle de l'État aussi loin qu'il est possible, en lui donnant la meilleure constitution qu'il puisse avoir. Le mieux constitué finira, mais plus tard qu'un autre, si nul accident imprévu n'amène sa perte avant le temps.

Le principe de la vie politique est dans l'autorité souveraine. La puissance législative est le cœur de l'État, la puissance exécutive en est le cerveau, qui donne le mouvement à toutes les parties. Le cerveau peut tomber en paralysie et l'individu vivre encore. Un homme reste imbécile et vit; mais sitôt que le cœur a cessé ses fonctions, l'animal est mort.

Ce n'est point par les lois que l'État subsiste, c'est par le pouvoir législatif. La loi d'hier n'oblige pas aujourd'hui: mais le consentement tacite est présumé du silence, et le souverain est censé confirmer incessamment les lois qu'il n'abroge pas, pouvant le faire. Tout ce qu'il a déclaré vouloir une fois, il le veut toujours, à moins qu'il ne le révoque.

Pourquoi donc porte-t-on tant de respect aux anciennes lois? C'est pour cela même. On doit croire qu'il n'y a que l'excellence des volontés antiques qui les ait pu conserver si longtemps: si le souverain ne les eût reconnues constamment salutaires, il les eût mille fois révoquées. Voilà pourquoi, loin de s'affaiblir, les lois acquièrent sans cesse une force nouvelle dans tout État bien constitué; le préjugé de l'antiquité les rend chaque jour plus vénérables: au lieu que partout où les lois s'affaiblissent en vieillissant, cela prouve qu'il n'y a plus de pouvoir législatif, et que l'État ne vit plus.

CHAP. XII.—*Comment se maintient l'autorité souveraine.*

Le souverain, n'ayant d'autre force que la puissance législative, n'agit que par des lois; et les lois n'étant que des actes authentiques de la volonté générale, le souverain

ne saurait agir que quand le peuple est assemblé. Le peuple assemblé, dira-t-on, quelle chimère! C'est une chimère aujourd'hui; mais ce n'en était pas une il y a 1085 deux mille ans. Les hommes ont-ils changé de nature?

Les bornes du possible, dans les choses morales, sont moins étroites que nous ne pensons: ce sont nos faiblesses, nos vices, nos préjugés, qui les rétrécissent. Les âmes basses ne croient point aux grands hommes: de vils 1090 esclaves sourient d'un air moqueur à ce mot de *liberté*.

Par ce qui s'est fait considérons ce qui se peut faire. Je ne parlerai pas des anciennes républiques de la Grèce; mais la république romaine était, ce me semble, un grand État, et la ville de Rome une grande ville. Le dernier 1095 cens donna dans Rome quatre cent mille citoyens portant armes, et le dernier dénombrement de l'empire plus de quatre millions de citoyens, sans compter les sujets, les étrangers, les femmes, les enfants, les esclaves.

Quelle difficulté n'imaginerait-on pas d'assembler 1100 fréquemment le peuple immense de cette capitale et de ses environs! Cependant il se passait peu de semaines que le peuple romain ne fût assemblé, et même plusieurs fois. Non seulement il exerçait les droits de la souveraineté, mais une partie de ceux du Gouvernement. Il 1105 traitait certaines affaires, il jugeait certaines causes, et tout ce peuple était sur la place publique presque aussi souvent magistrat que citoyen.

En remontant aux premiers temps des nations, on trouverait que la plupart des anciens Gouvernements, 1110 même monarchiques, tels que ceux des Macédoniens et des Francs, avaient de semblables Conseils. Quoi qu'il en soit, ce seul fait incontestable répond à toutes les difficultés: de l'existant au possible la conséquence me paraît bonne. 1115

Chap. XIII.—*Suite.*

Il ne suffit pas que le peuple assemblé ait une fois fixé la constitution de l'État en donnant la sanction à un corps de lois; il ne suffit pas qu'il ait établi un Gouverne-

ment perpétuel, ou qu'il ait pourvu une fois pour toutes à
1120 l'élection des magistrats : outre les assemblées extraordinaires que des cas imprévus peuvent exiger, il faut qu'il y en ait de fixes et de périodiques que rien ne puisse abolir ni proroger, tellement qu'au jour marqué le peuple soit légitimement convoqué par la Loi, sans qu'il soit
1125 besoin pour cela d'aucune autre convocation formelle.

Mais, hors de ces assemblées juridiques par leur seule date, toute assemblée du peuple qui n'aura pas été convoquée par les magistrats préposés à cet effet, et selon les formes prescrites, doit être tenue pour illégitime, et tout
1130 ce qui s'y fait pour nul, parce que l'ordre même de s'assembler doit émaner de la Loi.

Quant aux retours plus ou moins fréquents des assemblées légitimes, ils dépendent de tant de considérations qu'on ne saurait donner là-dessus de règles précises.
1135 Seulement on peut dire en général que plus le Gouvernement a de force, plus le souverain doit se montrer fréquemment.

Ceci, me dira-t-on, peut être bon pour une seule ville : mais que faire quand l'État en comprend plusieurs ?
1140 Partagera-t-on l'autorité souveraine ? ou bien doit-on la concentrer dans une seule ville et assujettir tout le reste ?

Je réponds qu'on ne doit faire ni l'un ni l'autre. Premièrement, l'autorité souveraine est simple et une, et l'on ne peut la diviser sans la détruire. En second lieu,
1145 une ville, non plus qu'une nation, ne peut être légitimement sujette d'une autre, parce que l'essence du corps politique est dans l'accord de l'obéissance et de la liberté, et que ces mots de *sujet* et de *souverain* sont des corrélations identiques dont l'idée se réunit sous le seul mot de
1150 citoyen.

Je réponds encore que c'est toujours un mal d'unir plusieurs villes en une seule Cité, et que, voulant faire cette union, l'on ne doit pas se flatter d'en éviter les inconvénients naturels. Il ne faut point objecter l'abus
1155 des grands États à celui qui n'en veut que de petits. Mais comment donner aux petits États assez de force pour résister aux grands ? Comme jadis les villes grecques

résistèrent au grand roi, et comme plus récemment la Hollande et la Suisse ont résisté à la maison d'Autriche.

Toutefois, si l'on ne peut réduire l'État à de justes 1160
bornes, il reste encore une ressource; c'est de n'y point souffrir de capitale, de faire siéger le Gouvernement alternativement dans chaque ville, et d'y rassembler aussi tour à tour les États du pays.

Peuplez également le territoire, étendez-y partout les 1165
mêmes droits, portez-y partout l'abondance et la vie; c'est ainsi que l'État deviendra tout à la fois le plus fort et le mieux gouverné qu'il soit possible. Souvenez-vous que les murs des villes ne se forment que du débris des maisons des champs. A chaque palais que je vois élever dans la 1170
capitale, je crois voir mettre en masures tout un pays.

Chap. XIV.—*Suite.*

A l'instant que le peuple est légitimement assemblé en corps souverain, toute juridiction du Gouvernement cesse, la puissance exécutive est suspendue, et la personne du dernier citoyen est aussi sacrée et inviolable que celle du 1175
premier magistrat, parce qu'où se trouve le représenté il n'y a plus de représentant. La plupart des tumultes qui s'élevèrent à Rome dans les comices vinrent d'avoir ignoré ou négligé cette règle. Les consuls alors n'étaient que les présidents du peuple; les tribuns de simples orateurs[1]: 1180
le sénat n'était rien du tout.

Ces intervalles de suspension où le prince reconnaît ou doit reconnaître un supérieur actuel, lui ont toujours été redoutables; et ces assemblées du peuple, qui sont l'égide du corps politique et le frein du Gouvernement, ont été 1185
de tous temps l'horreur des chefs: aussi n'épargnent-ils jamais ni soins, ni objections, ni difficultés, ni promesses, pour en rebuter les citoyens. Quand ceux-ci sont avares, lâches, pusillanimes, plus amoureux du repos que de la liberté, ils ne tiennent pas longtemps contre les 1190

[1] A peu près selon le sens qu'on donne à ce nom dans le parlement d'Angleterre. La ressemblance de ces emplois eût mis en conflit les consuls et les tribuns, quand même toute juridiction eût été suspendue. [1762.]

efforts redoublés du Gouvernement: c'est ainsi que, la force résistante augmentant sans cesse, l'autorité souveraine s'évanouit à la fin, et que la plupart des Cités tombent et périssent avant le temps.

1195 Mais entre l'autorité souveraine et le Gouvernement arbitraire il s'introduit quelquefois un pouvoir moyen dont il faut parler.

CHAP. XV.—*Des députés ou représentants.*

Sitôt que le service public cesse d'être la principale affaire des citoyens, et qu'ils aiment mieux servir de leur 1200 bourse que de leur personne, l'État est déjà près de sa ruine. Faut-il marcher au combat ? ils payent des troupes et restent chez eux; faut-il aller au conseil ? ils nomment des députés et restent chez eux. A force de paresse et d'argent, ils ont enfin des soldats pour asservir la patrie, 1205 et des représentants pour la vendre.

C'est le tracas du commerce et des arts, c'est l'avide intérêt du gain, c'est la mollesse et l'amour des commodités, qui changent les services personnels en argent. On cède une partie de son profit pour l'augmenter à son 1210 aise. Donnez de l'argent, et bientôt vous aurez des fers. Ce mot de *finance* est un mot d'esclave, il est inconnu dans la Cité. Dans un État vraiment libre, les citoyens font tout avec leurs bras, et rien avec de l'argent; loin de payer pour s'exempter de leurs devoirs, 1215 ils payeraient pour les remplir eux-mêmes. Je suis bien loin des idées communes: je crois les corvées moins contraires à la liberté que les taxes.

Mieux l'État est constitué, plus les affaires publiques l'emportent sur les privées, dans l'esprit des citoyens. Il 1220 y a même beaucoup moins d'affaires privées, parce que la somme du bonheur commun fournissant une portion plus considérable à celui de chaque individu, il lui en reste moins à chercher dans les soins particuliers. Dans une Cité bien conduite chacun vole aux assemblées; sous un 1225 mauvais Gouvernement nul n'aime à faire un pas pour s'y rendre, parce que nul ne prend intérêt à ce qui s'y

fait, qu'on prévoit que la volonté générale n'y dominera pas, et qu'enfin les soins domestiques absorbent tout. Les bonnes lois en font faire de meilleures, les mauvaises en amènent de pires. Sitôt que quelqu'un dit des affaires de l'État: *Que m'importe?* on doit compter que l'État est perdu.

L'attiédissement de l'amour de la patrie, l'activité de l'intérêt privé, l'immensité des États, les conquêtes, l'abus du Gouvernement, ont fait imaginer la voie des députés ou représentants du peuple dans les assemblées de la nation. C'est ce qu'en certains pays on ose appeler le Tiers État. Ainsi l'intérêt particulier de deux ordres est mis au premier et second rang; l'intérêt public n'est qu'au troisième.

La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point: elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort: il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde.

L'idée des représentants est moderne: elle nous vient du Gouvernement féodal, de cet inique et absurde Gouvernement dans lequel l'espèce humaine est dégradée, et où le nom d'homme est en déshonneur. Dans les anciennes Républiques, et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut des représentants: on ne connaissait pas ce mot-là. Il est très singulier qu'à Rome, où les tribuns étaient si sacrés, on n'ait pas même imaginé qu'ils pussent usurper les fonctions du peuple, et qu'au milieu d'une si grande multitude ils n'aient jamais tenté de passer de leur chef un seul plébiscite. Qu'on juge

cependant de l'embarras que causait quelquefois la foule par ce qui arriva du temps des Gracques, où une partie des citoyens donnait son suffrage de dessus les toits.

Où le droit et la liberté sont toutes choses, les inconvénients ne sont rien. Chez ce sage peuple tout était mis à sa juste mesure: il laissait faire à ses licteurs ce que ses tribuns n'eussent osé faire; il ne craignait pas que ses licteurs voulussent le représenter.

Pour expliquer cependant comment les tribuns le représentaient quelquefois, il suffit de concevoir comment le Gouvernement représente le souverain. La Loi n'étant que la déclaration de la volonté générale, il est clair que, dans la puissance législative, le peuple ne peut être représenté; mais il peut et doit l'être dans la puissance exécutive, qui n'est que la force appliquée à la Loi. Ceci fait voir qu'en examinant bien les choses on trouverait que très peu de nations ont des lois. Quoi qu'il en soit, il est sûr que les tribuns, n'ayant aucune partie du pouvoir exécutif, ne purent jamais représenter le peuple romain par les droits de leurs charges, mais seulement en usurpant sur ceux du sénat.

Chez les Grecs, tout ce que le peuple avait à faire, il le faisait par lui-même: il était sans cesse assemblé sur la place. Il habitait un climat doux; il n'était point avide; des esclaves faisaient ses travaux; sa grande affaire était sa liberté. N'ayant plus les mêmes avantages, comment conserver les mêmes droits? Vos climats plus durs vous donnent plus de besoins:[1] six mois de l'année la place publique n'est pas tenable; vos langues sourdes ne peuvent se faire entendre en plein air; vous donnez plus à votre gain qu'à votre liberté, et vous craignez bien moins l'esclavage que la misère.

Quoi! la liberté ne se maintient qu'à l'appui de la servitude? Peut-être. Les deux excès se touchent. Tout ce qui n'est point dans la nature a ses inconvénients, et la société civile plus que tout le reste. Il y a telles

[1] Adopter dans les pays froids le luxe et la mollesse des Orientaux, c'est vouloir se donner leurs chaînes; c'est s'y soumettre encore plus nécessairement qu'eux. [1762.]

positions malheureuses où l'on ne peut conserver sa liberté qu'aux dépens de celle d'autrui, et où le citoyen ne peut être parfaitement libre que l'esclave ne soit extrêmement esclave. Telle était la position de Sparte. Pour vous, peuples modernes, vous n'avez point d'esclaves, mais vous l'êtes; vous payez leur liberté de la vôtre. Vous avez beau vanter cette préférence, j'y trouve plus de lâcheté que d'humanité.

Je n'entends point par tout cela qu'il faille avoir des esclaves, ni que le droit d'esclavage soit légitime, puisque j'ai prouvé le contraire: je dis seulement les raisons pourquoi les peuples modernes qui se croient libres ont des représentants, et pourquoi les peuples anciens n'en avaient pas. Quoi qu'il en soit, à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre; il n'est plus.

Tout bien examiné, je ne vois pas qu'il soit désormais possible au souverain de conserver parmi nous l'exercice de ses droits, si la Cité n'est très petite. Mais si elle est très petite, elle sera subjuguée? Non. Je ferai voir ci-après[1] comment on peut réunir la puissance extérieure d'un grand peuple avec la police aisée et le bon ordre d'un petit État.

CHAP. XVI.—*Que l'institution du Gouvernement n'est point un contrat.*

Le pouvoir législatif une fois bien établi, il s'agit d'établir de même le pouvoir exécutif; car ce dernier, qui n'opère que par des actes particuliers, n'étant pas de l'essence de l'autre, en est naturellement séparé. S'il était possible que le souverain, considéré comme tel, eût la puissance exécutive, le droit et le fait seraient tellement confondus, qu'on ne saurait plus ce qui est loi et ce qui ne l'est pas; et le corps politique, ainsi dénaturé, serait bientôt en proie à la violence contre laquelle il fut institué.

Les citoyens étant tous égaux par le contrat social,

[1] C'est ce que je m'étais proposé de faire dans la suite de cet ouvrage; lorsqu'en traitant des relations externes j'en serais venu aux confédérations: matière toute neuve, et où les principes sont encore à établir. [1762.]

ce que tous doivent faire, tous peuvent le prescrire, au lieu que nul n'a droit d'exiger qu'un autre fasse ce qu'il ne fait pas lui-même. Or, c'est proprement ce droit, indispensable pour faire vivre et mouvoir le corps politique, que le souverain donne au prince en instituant le Gouvernement.

Plusieurs ont prétendu que l'acte de cet établissement était un contrat entre le peuple et les chefs qu'il se donne, contrat par lequel on stipulait entre les deux parties les conditions sous lesquelles l'une s'obligeait à commander et l'autre à obéir. On conviendra, je m'assure, que voilà une étrange manière de contracter. Mais voyons si cette opinion est soutenable.

Premièrement, l'autorité suprême ne peut pas plus se modifier que s'aliéner ; la limiter, c'est la détruire. Il est absurde et contradictoire que le souverain se donne un supérieur ; s'obliger d'obéir à un maître, c'est se remettre en pleine liberté.

De plus, il est évident que ce contrat du peuple avec telles ou telles personnes serait un acte particulier ; d'où il suit que ce contrat ne saurait être une loi ni un acte de souveraineté, et que par conséquent il serait illégitime.

On voit encore que les parties contractantes seraient entre elles sous la seule loi de nature et sans aucun garant de leurs engagements réciproques, ce qui répugne de toutes manières à l'état civil. Celui qui a la force en main étant toujours le maître de l'exécution, autant vaudrait donner le nom de contrat à l'acte d'un homme qui dirait à un autre : Je vous donne tout mon bien, à condition que vous m'en rendrez ce qu'il vous plaira.

Il n'y a qu'un contrat dans l'État, c'est celui de l'association : et celui-là seul en exclut tout autre. On ne saurait imaginer aucun contrat public qui ne fût une violation du premier.

CHAP. XVII.—*De l'institution du Gouvernement.*

Sous quelle idée faut-il donc concevoir l'acte par lequel le Gouvernement est institué ? Je remarquerai d'abord

que cet acte est complexe, ou composé de deux autres : 1370
savoir, l'établissement de la loi et l'exécution de la loi.

Par le premier, le souverain statue qu'il y aura un corps de Gouvernement établi sous telle ou telle forme ; et il est clair que cet acte est une loi.

Par le second, le peuple nomme les chefs qui seront 1375
chargés du Gouvernement établi. Or, cette nomination, étant un acte particulier, n'est pas une seconde loi, mais seulement une suite de la première et une fonction du Gouvernement.

La difficulté est d'entendre comment on peut avoir 1380
un acte de gouvernement avant que le Gouvernement existe, et comment le peuple, qui n'est que souverain ou sujet, peut devenir prince ou magistrat dans certaines circonstances.

C'est encore ici que se découvre une des ces étonnantes 1385
propriétés du corps politique, par lesquelles il concilie des opérations contradictoires en apparence ; car celle-ci se fait par une conversion subite de la souveraineté en démocratie, en sorte que, sans aucun changement sensible, et seulement par une nouvelle relation de tous à tous, les 1390
citoyens, devenus magistrats, passent des actes généraux aux actes particuliers, et de la loi à l'exécution.

Ce changement de relation n'est point une subtilité de spéculation sans exemple dans la pratique : il a lieu tous les jours dans le parlement d'Angleterre, où la chambre 1395
basse, en certaines occasions, se tourne en grand comité, pour mieux discuter les affaires, et devient ainsi simple commission, de cour souveraine qu'elle était l'instant précédent ; en telle sorte qu'elle se fait ensuite rapport à elle-même, comme chambre des communes, de ce qu'elle 1400
vient de régler en grand comité, et délibère de nouveau sous un titre de ce qu'elle a déjà résolu sous un autre.

Tel est l'avantage propre au Gouvernement démocratique, de pouvoir être établi dans le fait par un simple acte de la volonté générale. Après quoi ce Gouverne- 1405
ment provisionnel reste en possession, si telle est la forme adoptée, ou établit au nom du souverain le Gouvernement prescrit par la loi ; et tout se trouve ainsi dans la règle.

Il n'est pas possible d'instituer le Gouvernement d'aucune
1410 autre manière légitime et sans renoncer aux principes ci-devant établis.

CHAP. XVIII.—*Moyen de prévenir les usurpations du Gouvernement.*

De ces éclaircissements il résulte, en confirmation du chapitre xvi, que l'acte qui institue le Gouvernement n'est point un contrat, mais une loi ; que les dépositaires de la
1415 puissance exécutive ne sont point les maîtres du peuple, mais ses officiers ; qu'il peut les établir et les destituer quand il lui plaît ; qu'il n'est point question pour eux de contracter, mais d'obéir ; et qu'en se chargeant des fonctions que l'État leur impose ils ne font que remplir leur
1420 devoir de citoyens, sans avoir en aucune sorte le droit de disputer sur les conditions.

Quand donc il arrive que le peuple institue un Gouvernement héréditaire, soit monarchique dans une famille, soit aristocratique dans un ordre de citoyens, ce n'est
1425 point un engagement qu'il prend ; c'est une forme provisionnelle qu'il donne à l'administration, jusqu'à ce qu'il lui plaise d'en ordonner autrement.

Il est vrai que ces changements sont toujours dangereux, et qu'il ne faut jamais toucher au Gouvernement établi
1430 que lorsqu'il devient incompatible avec le bien public. Mais cette circonspection est une maxime de politique, et non pas une règle de droit ; et l'État n'est pas plus tenu de laisser l'autorité civile à ses chefs, que l'autorité militaire à ses généraux.

1435 Il est vrai encore qu'on ne saurait en pareil cas observer avec trop de soin toutes les formalités requises pour distinguer un acte régulier et légitime d'un tumulte séditieux, et la volonté de tout un peuple des clameurs d'une faction. C'est ici surtout qu'il ne faut donner au cas odieux que
1440 ce qu'on ne peut lui refuser dans toute la rigueur du droit ; et c'est aussi de cette obligation que le prince tire un grand avantage pour conserver sa puissance malgré le peuple, sans qu'on puisse dire qu'il l'ait usurpée ; car, en

paraissant n'user que de ses droits, il lui est fort aisé de les étendre, et d'empêcher, sous le prétexte du repos 1445 public, les assemblées destinées à rétablir le bon ordre ; de sorte qu'il se prévaut d'un silence qu'il empêche de rompre, ou des irrégularités qu'il fait commettre, pour supposer en sa faveur l'aveu de ceux que la crainte fait taire, et pour punir ceux qui osent parler. C'est ainsi 1450 que les décemvirs, ayant d'abord été élus pour un an, puis continués pour une autre année, tentèrent de retenir à perpétuité leur pouvoir en ne permettant plus aux comices de s'assembler ; et c'est par ce facile moyen que tous les Gouvernements du monde, une fois revêtus de la 1455 force publique, usurpent tôt ou tard l'autorité souveraine.

Les assemblées périodiques dont j'ai parlé ci-devant sont propres à prévenir ou différer ce malheur, surtout quand elles n'ont pas besoin de convocation formelle ; car alors le prince ne saurait les empêcher sans se déclarer 1460 ouvertement infracteur des lois et ennemi de l'État.

L'ouverture de ces assemblées, qui n'ont pour objet que le maintien du traité social, doit toujours se faire par deux propositions qu'on ne puisse jamais supprimer, et qui passent séparément par les suffrages. 1465

La première : « S'il plaît au souverain de conserver la présente forme de Gouvernement. »

La seconde : « S'il plaît au peuple d'en laisser l'administration à ceux qui en sont actuellement chargés. »

Je suppose ici ce que je crois avoir démontré : savoir, 1470 qu'il n'y a dans l'État aucune loi fondamentale qui ne se puisse révoquer, non pas même le pacte social ; car si tous les citoyens s'assemblaient pour rompre ce pacte d'un commun accord, on ne peut douter qu'il ne fût très légitimement rompu. Grotius pense même que chacun 1475 peut renoncer à l'État dont il est membre, et reprendre sa liberté naturelle et ses biens en sortant du pays.[1] Or, il serait absurde que tous les citoyens réunis ne pussent pas ce que peut séparément chacun d'eux.

[1] Bien entendu qu'on ne quitte point pour éluder son devoir et se dispenser de servir la patrie au moment qu'elle a besoin de nous. La fuite alors serait criminelle et punissable ; ce ne serait plus retraite, mais désertion. [1762.]

LIVRE IV

CHAP. I.—*Que la volonté générale est indestructible*

Tant que plusieurs hommes réunis se considèrent comme un seul corps, ils n'ont qu'une seule volonté qui se rapporte à la commune conservation et au bien-être général. Alors tous les ressorts de l'État sont vigoureux et simples, ses maximes sont claires et lumineuses; il n'a point d'intérêts embrouillés, contradictoires; le bien commun se montre partout avec évidence, et ne demande que du bon sens pour être aperçu. La paix, l'union, l'égalité, sont ennemies des subtilités politiques. Les hommes droits et simples sont difficiles à tromper à cause de leur simplicité: les leurres, les prétextes raffinés ne leur en imposent point; ils ne sont pas même assez fins pour être dupes. Quand on voit chez le plus heureux peuple du monde des troupes de paysans régler les affaires de l'État sous un chêne et se conduire toujours sagement, peut-on s'empêcher de mépriser les raffinements des autres nations, qui se rendent illustres et misérables avec tant d'art et de mystères?

Un État ainsi gouverné a besoin de très peu de lois: et, à mesure qu'il devient nécessaire d'en promulguer de nouvelles, cette nécessité se voit universellement. Le premier qui les propose ne fait que dire ce que tous ont déjà senti, et il n'est question ni de brigues ni d'éloquence pour faire passer en loi ce que chacun a déjà résolu de faire, sitôt qu'il sera sûr que les autres le feront comme lui.

Ce qui trompe les raisonneurs, c'est que, ne voyant que des États mal constitués dès leur origine, ils sont frappés de l'impossibilité d'y maintenir une semblable police. Ils rient d'imaginer toutes les sottises qu'un fourbe adroit, un parleur insinuant pourrait persuader au peuple de Paris ou de Londres. Ils ne savent pas que Cromwell eût été mis aux sonnettes par le peuple de Berne, et le duc de Beaufort à la discipline par les Genevois.

Mais quand le nœud social commence à se relâcher et

l'État à s'affaiblir, quand les intérêts particuliers commencent à se faire sentir et les petites sociétés à influer sur la grande, l'intérêt commun s'altère et trouve des opposants: l'unanimité ne règne plus dans les voix; la volonté générale n'est plus la volonté de tous; il s'élève des contradictions, des débats; et le meilleur avis ne passe point sans disputes.

Enfin, quand l'État, près de sa ruine, ne subsiste plus que par une forme illusoire et vaine, que le lien social est rompu dans tous les cœurs, que le plus vil intérêt se pare effrontément du nom sacré du bien public, alors la volonté générale devient muette; tous, guidés par des motifs secrets, n'opinent pas plus comme citoyens que si l'État n'eût jamais existé; et l'on fait passer faussement sous le nom de lois des décrets iniques qui n'ont pour but que l'intérêt particulier.

S'ensuit-il de là que la volonté générale soit anéantie ou corrompue? Non: elle est toujours constante, inaltérable et pure; mais elle est subordonnée à d'autres qui l'emportent sur elle. Chacun, détachant son intérêt de l'intérêt commun, voit bien qu'il ne peut l'en séparer tout à fait; mais sa part du mal public ne lui paraît rien auprès du bien exclusif qu'il prétend s'approprier. Ce bien particulier excepté, il veut le bien général pour son propre intérêt, tout aussi fortement qu'aucun autre. Même en vendant son suffrage à prix d'argent, il n'éteint pas en lui la volonté générale, il l'élude. La faute qu'il commet est de changer l'état de la question et de répondre autre chose que ce qu'on lui demande; en sorte qu'au lieu de dire, par son suffrage: « Il est avantageux à l'État,» il dit: « Il est avantageux à tel homme ou à tel parti que tel ou tel avis passe.» Ainsi la loi de l'ordre public dans les assemblées n'est pas tant d'y maintenir la volonté générale que de faire qu'elle soit toujours interrogée et qu'elle réponde toujours.

J'aurais ici bien des réflexions à faire sur le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté, droit que rien ne peut ôter aux citoyens; et sur celui d'opiner, de proposer, de diviser, de discuter, que le Gouvernement a toujours grand soin de ne laisser qu'à ses membres.

Mais cette importante matière demanderait un traité à part, et je ne puis tout dire dans celui-ci.

CHAP. II.—*Des suffrages.*

On voit, par le chapitre précédent, que la manière dont se traitent les affaires générales peut donner un indice assez sûr de l'état actuel des mœurs et de la santé du corps politique. Plus le concert règne dans les assemblées, c'est-à-dire plus les avis approchent de l'unanimité, plus aussi la volonté générale est dominante; mais les longs débats, les dissensions, le tumulte, annoncent l'ascendant des intérêts particuliers et le déclin de l'État.

Ceci paraît moins évident quand deux ou plusieurs ordres entrent dans sa constitution, comme à Rome les patriciens et les plébéiens, dont les querelles troublèrent souvent les comices, même dans les plus beaux temps de la République ; mais cette exception est plus apparente que réelle; car alors, par le vice inhérent au corps politique, on a pour ainsi dire deux États en un: ce qui n'est pas vrai des deux ensemble est vrai de chacun séparément. Et en effet, dans les temps même les plus orageux, les plébiscites du peuple, quand le sénat ne s'en mêlait pas, passaient toujours tranquillement et à grande pluralité des suffrages: les citoyens n'ayant qu'un intérêt, le peuple n'avait qu'une volonté.

A l'autre extrémité du cercle, l'unanimité revient: c'est quand les citoyens, tombés dans la servitude, n'ont plus ni liberté ni volonté. Alors la crainte et la flatterie changent en acclamations les suffrages ; on ne délibère plus, on adore ou l'on maudit. Telle était la vile manière d'opiner du sénat sous les empereurs. Quelquefois cela se faisait avec des précautions ridicules. Tacite observe que sous Othon les sénateurs, accablant Vitellius d'exécrations, affectaient de faire en même temps un bruit épouvantable, afin que, si par hasard il devenait le maître, il ne pût savoir ce que chacun d'eux avait dit.

De ces diverses considérations naissent les maximes sur lesquelles on doit régler la manière de compter les voix et de comparer les avis, selon que la volonté générale est plus ou moins facile à connaître et l'État plus ou moins déclinant.

Il n'y a qu'une seule loi qui, par sa nature, exige un consentement unanime: c'est le pacte social. Car l'association civile est l'acte du monde le plus volontaire; tout homme étant né libre et maître de lui-même, nul ne peut, sous quelque prétexte que ce puisse être, l'assujettir sans son aveu. Décider que le fils d'une esclave naît esclave, c'est décider qu'il ne naît pas homme.

Si donc, lors du pacte social, il s'y trouve des opposants, leur opposition n'invalide pas le contrat, elle empêche seulement qu'ils n'y soient compris: ce sont des étrangers parmi les citoyens. Quand l'État est institué, le consentement est dans la résidence; habiter le territoire, c'est se soumettre à la souveraineté.[1]

Hors ce contrat primitif, la voix du plus grand nombre oblige toujours tous les autres: c'est une suite du contrat même. Mais on demande comment un homme peut être libre et forcé de se conformer à des volontés qui ne sont pas les siennes. Comment les opposants sont-ils libres et soumis à des lois auxquelles ils n'ont pas consenti?

Je réponds que la question est mal posée. Le citoyen consent à toutes les lois, même à celles qu'on passe malgré lui, et même à celles qui le punissent quand il ose en violer quelqu'une. La volonté constante de tous les membres de l'État est la volonté générale: c'est par elle qu'ils sont citoyens et libres.[2] Quand on propose une loi dans l'assemblée du peuple, ce qu'on

[1] Ceci doit toujours s'entendre d'un État libre; car d'ailleurs la famille, les biens, le défaut d'asile, la nécessité, la violence, peuvent retenir un habitant dans le pays malgré lui; et alors son séjour seul ne suppose plus son consentement au contrat ou à la violation du contrat. [1762.]

[2] A Gênes, on lit au-devant des prisons et sur les fers des galériens ce mot, *Libertas*. Cette application de la devise est belle et juste. En effet il n'y a que les malfaiteurs de tous états qui empêchent le citoyen d'être libre. Dans un pays où tous ces gens-là seraient aux galères, on jouirait de la plus parfaite liberté. [1762.]

leur demande n'est pas précisément s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale, qui est la leur: chacun en donnant son suffrage dit son avis là-dessus; et du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale. Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étais trompé, et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas. Si mon avis particulier l'eût emporté, j'aurais fait autre chose que ce que j'avais voulu; c'est alors que je n'aurais pas été libre.

Ceci suppose, il est vrai, que tous les caractères de la volonté générale sont encore dans la pluralité; quand ils cessent d'y être, quelque parti qu'on prenne, il n'y a plus de liberté.

En montrant ci-devant comme on substituait des volontés particulières à la volonté générale dans les délibérations publiques, j'ai suffisamment indiqué les moyens praticables de prévenir cet abus; j'en parlerai encore ci-après. A l'égard du nombre proportionnel des suffrages pour déclarer cette volonté, j'ai aussi donné les principes sur lesquels on peut le déterminer. La différence d'une seule voix rompt l'égalité; un seul opposant rompt l'unanimité: mais entre l'unanimité et l'égalité il y a plusieurs partages inégaux, à chacun desquels on peut fixer ce nombre selon l'état et les besoins du corps politique.

Deux maximes générales peuvent servir à régler ces rapports: l'une, que, plus les délibérations sont importantes et graves, plus l'avis qui l'emporte doit approcher de l'unanimité; l'autre, que, plus l'affaire agitée exige de célérité, plus on doit resserrer la différence prescrite dans le partage des avis: dans les délibérations qu'il faut terminer sur-le-champ, l'excédant d'une seule voix doit suffire. La première de ces maximes paraît plus convenable aux lois, et la seconde aux affaires. Quoi qu'il en soit, c'est sur leur combinaison que s'établissent les meilleurs rapports qu'on peut donner à la pluralité pour prononcer.

CHAP. III.—*Des élections.*

A l'égard des élections du prince et des magistrats, qui sont, comme je l'ai dit, des actes complexes, il y a deux voies pour y procéder : savoir, le choix et le sort. L'une et l'autre ont été employées en diverses républiques, et l'on voit encore actuellement un mélange très compliqué des deux dans l'élection du doge de Venise.

« Le suffrage par le sort, dit Montesquieu, est de la nature de la démocratie. » J'en conviens, mais comment cela? « Le sort, continue-t-il, est une façon d'élire qui n'afflige personne : il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir la patrie. » Ce ne sont pas là des raisons.

Si l'on fait attention que l'élection des chefs est une fonction du Gouvernement, et non de la souveraineté, on verra pourquoi la voie du sort est plus dans la nature de la démocratie, où l'administration est d'autant meilleure que les actes en sont moins multipliés.

Dans toute véritable démocratie, la magistrature n'est pas un avantage, mais une charge onéreuse qu'on ne peut justement imposer à un particulier plutôt qu'à un autre. La Loi seule peut imposer cette charge à celui sur qui le sort tombera. Car alors, la condition étant égale pour tous et le choix ne dépendant d'aucune volonté humaine, il n'y a point d'application particulière qui altère l'universalité de la Loi.

Dans l'aristocratie le prince choisit le prince, le Gouvernement se conserve par lui-même, et c'est là que les suffrages sont bien placés.

L'exemple de l'élection du doge de Venise confirme cette distinction, loin de la détruire : cette forme mêlée convient dans un Gouvernement mixte. Car c'est une erreur de prendre le Gouvernement de Venise pour une véritable aristocratie. Si le peuple n'y a nulle part au gouvernement, la noblesse y est peuple elle-même. Une multitude de pauvres Barnabotes n'approcha jamais d'aucune magistrature, et n'a de sa noblesse que le vain titre d'Excellence et le droit d'assister au grand Conseil.

Ce grand Conseil étant aussi nombreux que notre Conseil général à Genève, ses illustres membres n'ont pas plus de privilèges que nos simples citoyens. Il est certain qu'ôtant l'extrême disparité des deux républiques la bourgeoisie de Genève représente exactement le patriciat vénitien; nos natifs et habitants représentent les citadins et le peuple de Venise; nos paysans représentent les sujets de terre ferme: enfin, de quelque manière que l'on considère cette république, abstraction faite de sa grandeur, son Gouvernement n'est pas plus aristocratique que le nôtre. Toute la différence est que, n'ayant aucun chef à vie, nous n'avons pas le même besoin du sort.

Les élections par le sort auraient peu d'inconvénients dans une véritable démocratie, où, tout étant égal aussi bien par les mœurs et par les talents que par les maximes et par la fortune, le choix deviendrait presque indifférent. Mais j'ai déjà dit qu'il n'y avait point de véritable démocratie.

Quand le choix et le sort se trouvent mêlés, le premier doit remplir les places qui demandent des talents propres, telles que les emplois militaires : l'autre convient à celles où suffisent le bon sens, la justice, l'intégrité, telles que les charges de judicature; parce que, dans un État bien constitué, ces qualités sont communes à tous les citoyens.

Le sort ni les suffrages n'ont aucun lieu dans le Gouvernement monarchique. Le monarque étant de droit seul prince et magistrat unique, le choix de ses lieutenants n'appartient qu'à lui. Quand l'abbé de Saint-Pierre proposait de multiplier les conseils du roi de France, et d'en élire les membres par scrutin, il ne voyait pas qu'il proposait de changer la forme du Gouvernement.

Il me resterait à parler de la manière de donner et de recueillir les voix dans l'assemblée du peuple ; mais peut-être l'historique de la police romaine à cet égard expliquera-t-il plus sensiblement toutes les maximes que je pourrais établir. Il n'est pas indigne d'un lecteur judicieux de voir un peu en détail comment se traitaient les affaires publiques et particulières dans un Conseil de deux cent mille hommes.

CHAP. IV.—*Des comices romains.*

Nous n'avons nuls monuments bien assurés des premiers temps de Rome ; il y a même grande apparence que la plupart des choses qu'on en débite sont des fables ;[1] et en général la partie la plus instructive des annales des peuples, qui est l'histoire de leur établissement, est celle qui nous manque le plus. L'expérience nous apprend tous les jours de quelles causes naissent les révolutions des empires : mais, comme il ne se forme plus de peuples, nous n'avons guère que des conjectures pour expliquer comment ils se sont formés.

Les usages qu'on trouve établis attestent au moins qu'il y eut une origine à ces usages. Des traditions qui remontent à ces origines, celles qu'appuient les plus grandes autorités, et que de plus fortes raisons confirment, doivent passer pour les plus certaines. Voilà les maximes que j'ai tâché de suivre en recherchant comment le plus libre et le plus puissant peuple de la terre exerçait son pouvoir suprême.

Après la fondation de Rome, la république naissante, c'est-à-dire l'armée du fondateur, composée d'Albains, de Sabins et d'étrangers, fut divisée en trois classes, qui, de cette division, prirent le nom de *tribus*. Chacune de ces tribus fut subdivisée en dix *curies*, et chaque curie en *décuries*, à la tête desquelles on mit des chefs appelés *curions* et *décurions*.

Outre cela, on tira de chaque tribu un corps de cent cavaliers ou chevaliers, appelé *centurie*, par où l'on voit que ces divisions, peu nécessaires dans un bourg, n'étaient d'abord que militaires. Mais il semble qu'un instinct de grandeur portait la petite ville de Rome à se donner d'avance une police convenable à la capitale du monde.

De ce premier partage résulta bientôt un inconvénient :

[1] Le nom de *Rome*, qu'on prétend venir de *Romulus*, est grec, et signifie *force* ; le nom de *Numa* est grec aussi, et signifie *loi*. Quelle apparence que les deux premiers rois de cette ville aient porté d'avance des noms si bien relatifs à ce qu'ils ont fait ?

c'est que la tribu des Albains[1] et celle des Sabins[2] restant toujours au même état, tandis que celle des étrangers[3] croissait sans cesse par le concours perpétuel de ceux-ci, cette dernière ne tarda pas à surpasser les deux autres. Le remède que Servius trouva à ce dangereux abus fut de changer la division, et à celle des races, qu'il abolit, d'en substituer une autre tirée des lieux de la ville occupés par chaque tribu. Au lieu de trois tribus il en fit quatre, chacune desquelles occupait une des collines de Rome et en portait le nom. Ainsi, rémédiant à l'inégalité présente, il la prévint encore pour l'avenir; et afin que cette division ne fût pas seulement de lieux, mais d'hommes, il défendit aux habitants d'un quartier de passer dans un autre; ce qui empêcha les races de se confondre.

Il doubla aussi les trois anciennes centuries de cavalerie, et y en ajouta douze autres, mais toujours sous les anciens noms : moyen simple et judicieux, par lequel il acheva de distinguer le corps des chevaliers de celui du peuple, sans faire murmurer ce dernier.

A ces quatre tribus urbaines Servius en ajouta quinze autres appelées tribus rustiques, parce qu'elles étaient formées des habitants de la campagne, partagés en autant de cantons. Dans la suite on en fit autant de nouvelles; et le peuple romain se trouva enfin divisé en trente-cinq tribus, nombre auquel elles restèrent fixées jusqu'à la fin de la République.

De cette distinction des tribus de la ville et des tribus de la campagne résulta un effet digne d'être observé, parce qu'il n'y en a point d'autre exemple, et que Rome lui dut à la fois la conservation de ses mœurs et l'accroissement de son empire. On croirait que les tribus urbaines s'arrogèrent bientôt la puissance et les honneurs, et ne tardèrent pas d'avilir les tribus rustiques: ce fut tout le contraire. On connaît le goût des premiers Romains pour la vie champêtre. Ce goût leur venait du sage instituteur qui unit à la liberté les travaux rustiques et militaires, et relégua pour ainsi dire à la ville les arts, les métiers, l'intrigue, la fortune et l'esclavage.

[1] *Ramnenses.* [2] *Tatientes.* [3] *Luceres.*

Ainsi, tout ce que Rome avait d'illustre vivant aux champs et cultivant les terres, on s'accoutuma à ne chercher que là les soutiens de la république. Cet état, étant celui des plus dignes patriciens, fut honoré de tout le monde; la vie simple et laborieuse des villageois fut préférée à la vie oisive et lâche des bourgeois de Rome; et tel n'eût été qu'un malheureux prolétaire à la ville, qui, laboureur aux champs, devint un citoyen respecté. Ce n'est pas sans raison, disait Varron, que nos magnanimes ancêtres établirent au village la pépinière de ces robustes et vaillants hommes qui les défendaient en temps de guerre et les nourrissaient en temps de paix. Pline dit positivement que les tribus des champs étaient honorées à cause des hommes qui les composaient; au lieu qu'on transférait par ignominie dans celles de la ville les lâches qu'on voulait avilir. Le Sabin Appius Claudius, étant venu s'établir à Rome, y fut comblé d'honneurs et inscrit dans une tribu rustique, qui prit dans la suite le nom de sa famille. Enfin, les affranchis entraient tous dans les tribus urbaines, jamais dans les rurales; et il n'y a pas, durant toute la République, un seul exemple d'aucun de ces affranchis parvenu à aucune magistrature, quoique devenu citoyen.

Cette maxime était excellente; mais elle fut poussée si loin, qu'il en résulta enfin un changement, et certainement un abus, dans la police.

Premièrement, les censeurs, après s'être arrogé longtemps le droit de transférer arbitrairement les citoyens d'une tribu à l'autre, permirent à la plupart de se faire inscrire dans celle qui leur plaisait: permission qui sûrement n'était bonne à rien, et ôtait un des grands ressorts de la censure. De plus, les grands et les puissants se faisant tous inscrire dans les tribus de la campagne, et les affranchis devenus citoyens restant avec la populace dans celles de la ville, les tribus, en général, n'eurent plus de lieu ni de territoire, mais toutes se trouvèrent tellement mêlées, qu'on ne pouvait plus discerner les membres de chacune que par les registres; en sorte que l'idée du mot *tribu* passa ainsi du réel au personnel, ou plutôt devint presque une chimère.

Il arriva encore que les tribus de la ville, étant plus à portée, se trouvèrent souvent les plus fortes dans les comices, et vendirent l'État à ceux qui daignaient acheter les suffrages de la canaille qui les composait.

A l'égard des curies, l'instituteur en ayant fait dix en chaque tribu, tout le peuple romain, alors renfermé dans les murs de la ville, se trouva composé de trente curies, dont chacune avait ses temples, ses dieux, ses officiers, ses prêtres, et ses fêtes, appelées *compitalia*, semblables aux *paganalia*, qu'eurent dans la suite les tribus rustiques. Au nouveau partage de Servius, ce nombre de trente ne pouvant se répartir également dans ses quatre tribus, il n'y voulut point toucher; et les curies, indépendantes des tribus, devinrent une autre division des habitants de Rome: mais il ne fut point question de curies, ni dans les tribus rustiques ni dans le peuple qui les composait, parce que les tribus étant devenues un établissement purement civil, et une autre police ayant été introduite pour la levée des troupes, les divisions militaires de Romulus se trouvèrent superflues. Ainsi, quoique tout citoyen fût inscrit dans une tribu, il s'en fallait beaucoup que chacun ne le fût dans une curie.

Servius fit encore une troisième division, qui n'avait aucun rapport aux deux précédentes, et devint, par ses effets, la plus importante de toutes. Il distribua tout le peuple romain en six *classes*, qu'il ne distingua ni par le lieu ni par les hommes, mais par les biens; en sorte que les premières classes étaient remplies par les riches, les dernières par les pauvres, et les moyennes par ceux qui jouissaient d'une fortune médiocre. Ces six classes étaient subdivisées en cent quatre-vingt-treize autres corps, appelés *centuries*; et ces corps étaient tellement distribués, que la première classe en comprenait seule plus de la moitié, et la dernière n'en formait qu'un seul. Il se trouva ainsi que la classe la moins nombreuse en hommes l'était le plus en centuries, et que la dernière classe entière n'était comptée que pour une subdivision, bien qu'elle contînt seule plus de la moitié des habitants de Rome.

Afin que le peuple pénétrât moins les conséquences de

cette dernière forme, Servius affecta de lui donner un air militaire : il inséra dans la seconde classe deux centuries d'armuriers, et deux d'instruments de guerre dans la quatrième ; dans chaque classe, excepté la dernière, il distingua les jeunes et les vieux, c'est-à-dire ceux qui étaient obligés de porter les armes, et ceux que leur âge en exemptait par les lois : distinction qui, plus que celle des biens, produisit la nécessité de recommencer souvent le cens ou dénombrement ; enfin il voulut que l'assemblée se tînt au champ de Mars, et que tous ceux qui étaient en âge de servir y vinssent avec leurs armes.

La raison pour laquelle il ne suivit pas dans la dernière classe cette même division des jeunes et des vieux, c'est qu'on n'accordait point à la populace, dont elle était composée, l'honneur de porter les armes pour la patrie ; il fallait avoir des foyers pour obtenir le droit de les défendre : et, de ces innombrables troupes de gueux dont brillent aujourd'hui les armées des rois, il n'y en a pas un peut-être qui n'eût été chassé avec dédain d'une cohorte romaine, quand les soldats étaient les défenseurs de la liberté.

On distingua pourtant encore, dans la dernière classe, les *prolétaires* de ceux qu'on appelait *capite censi*. Les premiers, non tout à fait réduits à rien, donnaient au moins des citoyens à l'État, quelquefois même des soldats dans les besoins pressants. Pour ceux qui n'avaient rien du tout et qu'on ne pouvait dénombrer que par leurs têtes, ils étaient tout à fait regardés comme nuls, et Marius fut le premier qui daigna les enrôler.

Sans décider ici si ce troisième dénombrement était bon ou mauvais en lui-même, je crois pouvoir affirmer qu'il n'y avait que les mœurs simples des premiers Romains, leur désintéressement, leur goût pour l'agriculture, leur mépris pour le commerce et pour l'ardeur du gain, qui pussent le rendre praticable. Où est le peuple moderne chez lequel la dévorante avidité, l'esprit inquiet, l'intrigue, les déplacements continuels, les perpétuelles révolutions des fortunes, pussent laisser durer vingt ans un pareil établissement sans bouleverser tout

l'État ? Il faut même bien remarquer que les mœurs et la censure, plus fortes que cette institution, en corrigèrent le vice à Rome, et que tel riche se vit relégué dans la classe des pauvres pour avoir trop étalé sa richesse.

De tout ceci l'on peut comprendre aisément pourquoi il n'est presque jamais fait mention que de cinq classes, quoiqu'il y en eût réellement six. La sixième, ne fournissant ni soldats à l'armée, ni votants au champ de Mars,[1] et n'étant presque d'aucun usage dans la république, était rarement comptée pour quelque chose.

Telles furent les différentes divisions du peuple romain. Voyons à présent l'effet qu'elles produisaient dans les assemblées. Ces assemblées légitimement convoquées s'appelaient *comices* : elles se tenaient ordinairement dans la place de Rome ou au champ de Mars, et se distinguaient en comices par curies, comices par centuries, et comices par tribus, selon celle de ces trois formes sur laquelle elles étaient ordonnées. Les comices par curies étaient de l'institution de Romulus ; ceux par centuries, de Servius ; ceux par tribus, des tribuns du peuple. Aucune loi ne recevait la sanction, aucun magistrat n'était élu, que dans les comices ; et comme il n'y avait aucun citoyen qui ne fût inscrit dans une curie, dans une centurie, ou dans une tribu, il s'ensuit qu'aucun citoyen n'était exclu du droit de suffrage, et que le peuple romain était véritablement souverain de droit et de fait.

Pour que les comices fussent légitimement assemblés, et que ce qui s'y faisait eût force de loi, il fallait trois conditions : la première, que le corps ou le magistrat qui les convoquait fût revêtu pour cela de l'autorité nécessaire ; la seconde, que l'assemblée se fît un des jours permis par la loi ; la troisième, que les augures fussent favorables.

La raison du premier règlement n'a pas besoin d'être expliquée ; le second est une affaire de police : ainsi il n'était pas permis de tenir les comices les jours de férie

[1] Je dis au *champ de Mars*, parce que c'était là que s'assemblaient les comices par centuries : dans les deux autres formes, le peuple s'assemblait au *forum* ou ailleurs ; et alors les *capite censi* avaient autant d'influence et d'autorité que les premiers citoyens. [1762.]

et de marché, où les gens de la campagne, venant à Rome pour leurs affaires, n'avaient pas le temps de passer la journée dans la place publique. Par le troisième, le sénat tenait en bride un peuple fier et remuant, et tempérait à propos l'ardeur des tribuns séditieux ; mais ceux-ci trouvèrent plus d'un moyen de se délivrer de cette gêne.

Les lois et l'élection des chefs n'étaient pas les seuls points soumis au jugement des comices : le peuple romain ayant usurpé les plus importantes fonctions du Gouvernement, on peut dire que le sort de l'Europe était réglé dans ses assemblées. Cette variété d'objets donnait lieu aux diverses formes que prenaient ces assemblées, selon les matières sur lesquelles il avait à prononcer.

Pour juger de ces diverses formes, il suffit de les comparer. Romulus, en instituant les curies, avait en vue de contenir le sénat par le peuple et le peuple par le sénat, en dominant également sur tous. Il donna donc au peuple, par cette forme, toute l'autorité du nombre pour balancer celle de la puissance et des richesses qu'il laissait aux patriciens. Mais, selon l'esprit de la monarchie, il laissa cependant plus d'avantage aux patriciens par l'influence de leurs clients sur la pluralité des suffrages. Cette admirable institution des patrons et des clients fut un chef-d'œuvre de politique et d'humanité sans lequel le patriciat, si contraire à l'esprit de la République, n'eût pu subsister. Rome seule a eu l'honneur de donner au monde ce bel exemple, duquel il ne résulta jamais d'abus, et qui pourtant n'a jamais été suivi.

Cette même forme des curies ayant subsisté sous les rois jusqu'à Servius, et le règne du dernier Tarquin n'étant point compté pour légitime, cela fit distinguer généralement les lois royales par le nom de *leges curiatae*.

Sous la République, les curies, toujours bornées aux quatre tribus urbaines, et ne contenant plus que la populace de Rome, ne pouvaient convenir ni au sénat, qui était à la tête des patriciens, ni aux tribuns, qui, quoique plébéiens, étaient à la tête des citoyens aisés. Elles tombèrent donc dans le discrédit ; leur avilissement

fut tel, que leurs trente licteurs assemblées faisaient ce que les comices par curies auraient dû faire.

La division par centuries était si favorable à l'aristocratie, qu'on ne voit pas d'abord comment le sénat ne l'emportait pas toujours dans les comices qui portaient ce nom, et par lesquels étaient élus les consuls, les censeurs, et les autres magistrats curules. En effet, des cent quatre-vingt-treize centuries qui formaient les six classes de tout le peuple romain, la première classe en comprenant quatre-vingt-dix-huit, et les voix ne se comptant que par centuries, cette seule première classe l'emportait en nombre de voix sur toutes les autres. Quand toutes ses centuries étaient d'accord, on ne continuait pas même à recueillir les suffrages; ce qu'avait décidé le plus petit nombre passait pour une décision de la multitude; et l'on peut dire que, dans les comices par centuries, les affaires se réglaient à la pluralité des écus bien plus qu'à celle des voix.

Mais cette extrême autorité se tempérait par deux moyens: premièrement, les tribuns pour l'ordinaire, et toujours un grand nombre de plébéiens, étant dans la classe des riches, balançaient le crédit des patriciens dans cette première classe.

Le second moyen consistait en ceci, qu'au lieu de faire d'abord voter les centuries selon leur ordre, ce qui aurait toujours fait commencer par la première, on en tirait une au sort, et celle-là[1] procédait seule à l'élection; après quoi toutes les centuries, appelées un autre jour selon leur rang, répétaient la même élection, et la confirmaient ordinairement. On ôtait ainsi l'autorité de l'exemple au rang pour la donner au sort, selon le principe de la démocratie.

Il résultait de cet usage un autre avantage encore: c'est que les citoyens de la campagne avaient le temps, entre les deux élections, de s'informer du mérite du candidat provisionnellement nommé, afin de ne donner leur voix qu'avec connaissance de cause. Mais, sous

[1] Cette centurie, ainsi tirée au sort, s'appelait *praerogativa*, à cause qu'elle était la première à qui l'on demandait son suffrage; et c'est de là qu'est venu le mot de *prérogative*.

prétexte de célérité, l'on vint à bout d'abolir cet usage, et les deux élections se firent le même jour.

Les comices par tribus étaient proprement le Conseil du peuple romain. Ils ne se convoquaient que par les tribuns; les tribuns y étaient élus et y passaient leurs plébiscites. Non seulement le sénat n'y avait point de rang, il n'avait pas même le droit d'y assister; et, forcés d'obéir à des lois sur lesquelles ils n'avaient pu voter, les sénateurs, à cet égard, étaient moins libres que les derniers citoyens. Cette injustice était tout à fait mal entendue, et suffisait seule pour invalider les décrets d'un corps où tous ses membres n'étaient pas admis. Quand tous les patriciens eussent assisté à ces comices selon le droit qu'ils en avaient comme citoyens, devenus alors simples particuliers ils n'eussent guère influé sur une forme de suffrages qui se recueillaient par tête, et où le moindre prolétaire pouvait autant que le prince du sénat.

On voit donc qu'outre l'ordre qui résultait de ces diverses distributions pour le recueillement des suffrages d'un si grand peuple, ces distributions ne se réduisaient pas à des formes indifférentes en elles-mêmes, mais que chacune avait des effets relatifs aux vues qui la faisaient préférer.

Sans entrer là-dessus en de plus longs détails, il résulte des éclaircissements précédents que les comices par tribus étaient les plus favorables au gouvernement populaire, et les comices par centuries à l'aristocratie. A l'égard des comices par curies, où la seule populace de Rome formait la pluralité, comme ils n'étaient bons qu'à favoriser la tyrannie et les mauvais desseins, ils durent tomber dans le décri, les séditieux eux-mêmes s'abstenant d'un moyen qui mettait trop à découvert leurs projets. Il est certain que toute la majesté du peuple romain ne se trouvait que dans les comices par centuries, qui seuls étaient complets; attendu que dans les comices par curies manquaient les tribus rustiques, et dans les comices par tribus le sénat et les patriciens.

Quant à la manière de recueillir les suffrages, elle était chez les premiers Romains aussi simple que leurs mœurs,

quoique moins simple encore qu'à Sparte. Chacun donnait son suffrage à haute voix, un greffier les écrivait à mesure : pluralité de voix dans chaque tribu déterminait le suffrage de la tribu ; pluralité des voix entre les tribus déterminait le suffrage du peuple ; et ainsi des curies et des centuries. Cet usage était bon tant que l'honnêteté régnait entre les citoyens, et que chacun avait honte de donner publiquement son suffrage à un avis injuste ou à un sujet indigne ; mais, quand le peuple se corrompit et qu'on acheta les voix, il convint qu'elles se donnassent en secret pour contenir les acheteurs par la défiance, et fournir aux fripons le moyen de n'être pas des traîtres.

Je sais que Cicéron blâme ce changement, et lui attribue en partie la ruine de la république. Mais, quoique je sente le poids que doit avoir ici l'autorité de Cicéron, je ne puis être de son avis : je pense au contraire que, pour n'avoir pas fait assez de changements semblables, on accéléra la perte de l'État. Comme le régime des gens sains n'est pas propre aux malades, il ne faut pas vouloir gouverner un peuple corrompu par les mêmes lois qui conviennent à un bon peuple. Rien ne prouve mieux cette maxime que la durée de la république de Venise, dont le simulacre existe encore, uniquement parce que ses lois ne conviennent qu'à de méchants hommes.

On distribua donc aux citoyens des tablettes par lesquelles chacun pouvait voter sans qu'on sût quel était son avis ; on établit aussi de nouvelles formalités pour le recueillement des tablettes, le compte des voix, la comparaison des nombres, etc. : ce qui n'empêcha pas que la fidélité des officiers chargés de ces fonctions[1] ne fût souvent suspectée. On fit enfin, pour empêcher la brigue et le trafic des suffrages, des édits dont la multitude montre l'inutilité.

Vers les derniers temps on était souvent contraint de recourir à des expédients extraordinaires pour suppléer à l'insuffisance des lois : tantôt on supposait des prodiges ; mais ce moyen, qui pouvait en imposer au peuple, n'en imposait pas à ceux qui le gouvernaient : tantôt on convoquait brusquement une assemblée avant que les can-

[1] « Custodes, diribitores, rogatores, suffragiorum. »

didats eussent eu le temps de faire leurs brigues : tantôt on consumait toute une séance à parler quand on voyait le peuple gagné prêt à prendre un mauvais parti. Mais enfin l'ambition éluda tout ; et ce qu'il y a d'incroyable, c'est qu'au milieu de tant d'abus ce peuple immense, à la faveur de ses anciens règlements, ne laissait pas d'élire les magistrats, de passer les lois, de juger les causes, d'expédier les affaires particulières et publiques, presque avec autant de facilité qu'eût pu faire le sénat lui-même.

CHAP. V.—*Du tribunat.*

Quand on ne peut établir une exacte proportion entre les parties constitutives de l'État, ou que des causes indestructibles en altèrent sans cesse les rapports, alors on institue une magistrature particulière qui ne fait point corps avec les autres, qui replace chaque terme dans son vrai rapport, et qui fait une liaison ou un moyen terme soit entre le prince et le peuple, soit entre le prince et le souverain, soit à la fois des deux côtés s'il est nécessaire.

Ce corps, que j'appellerai *tribunat*, est le conservateur des lois et du pouvoir législatif. Il sert quelquefois à protéger le souverain contre le Gouvernement, comme faisaient à Rome les tribuns du peuple ; quelquefois à soutenir le Gouvernement contre le peuple, comme fait maintenant à Venise le conseil des Dix ; et quelquefois à maintenir l'équilibre de part et d'autre, comme faisaient les éphores à Sparte.

Le tribunat n'est point une partie constitutive de la Cité, et ne doit avoir aucune portion de la puissance législative ni de l'exécutive : mais c'est en cela même que la sienne est plus grande ; car, ne pouvant rien faire, il peut tout empêcher. Il est plus sacré et plus révéré, comme défenseur des lois, que le prince qui les exécute, et que le souverain qui les donne. C'est ce qu'on vit bien clairement à Rome, quand ces fiers patriciens, qui méprisèrent toujours le peuple entier, furent forcés de fléchir devant un simple officier du peuple, qui n'avait ni auspices ni juridiction.

Le tribunat, sagement tempéré, est le plus ferme appui d'une bonne constitution; mais, pour peu de force qu'il ait de trop, il renverse tout: à l'égard de la faiblesse, elle n'est pas dans sa nature; et pourvu qu'il soit quelque chose, il n'est jamais moins qu'il ne faut.

Il dégénère en tyrannie quand il usurpe la puissance exécutive, dont il n'est que le modérateur, et qu'il veut dispenser les lois, qu'il ne doit que protéger. L'énorme pouvoir des éphores, qui fut sans danger tant que Sparte conserva ses mœurs, en accéléra la corruption commencée. Le sang d'Agis, égorgé par ces tyrans, fut vengé par son successeur: le crime et le châtiment des éphores hâtèrent également la perte de la république; et après Cléomène Sparte ne fut plus rien. Rome périt encore par la même voie; et le pouvoir excessif des tribuns, usurpé par décret, servit enfin, à l'aide des lois faites pour la liberté, de sauvegarde aux empereurs qui la détruisirent. Quant au conseil des Dix à Venise, c'est un tribunal de sang, horrible également aux patriciens et au peuple, et qui, loin de protéger hautement les lois, ne sert plus, après leur avilissement, qu'à porter dans les ténèbres des coups qu'on n'ose apercevoir.

Le tribunat s'affaiblit, comme le Gouvernement, par la multiplication de ses membres. Quand les tribuns du peuple romain, d'abord au nombre de deux, puis de cinq, voulurent doubler ce nombre, le sénat les laissa faire, bien sûr de contenir les uns par les autres: ce qui ne manqua pas d'arriver.

Le meilleur moyen de prévenir les usurpations d'un si redoutable corps, moyen dont nul Gouvernement ne s'est avisé jusqu'ici, serait de ne pas rendre ce corps permanent, mais de régler les intervalles durant lesquels il resterait supprimé. Ces intervalles, qui ne doivent pas être assez grands pour laisser aux abus le temps de s'affermir, peuvent être fixés par la Loi, de manière qu'il soit aisé de les abréger au besoin par des commissions extraordinaires.

Ce moyen me paraît sans inconvénient, parce que, comme je l'ai dit, le tribunat, ne faisant point partie de

la constitution, peut être ôté sans qu'elle en souffre; et il me paraît efficace, parce qu'un magistrat nouvellement rétabli ne part point du pouvoir qu'avait son prédécesseur, mais de celui que la Loi lui donne.

CHAP. VI.—*De la dictature.*

L'inflexibilité des lois, qui les empêche de se plier aux événements, peut, en certains cas, les rendre pernicieuses, et causer par elles la perte de l'État dans sa crise. L'ordre et la lenteur des formes demandent un espace de temps que les circonstances refusent quelquefois. Il peut se présenter mille cas auxquels le Législateur n'a point pourvu, et c'est une prévoyance très nécessaire de sentir qu'on ne peut tout prévoir.

Il ne faut donc pas vouloir affermir les institutions politiques jusqu'à s'ôter le pouvoir d'en suspendre l'effet. Sparte elle-même a laissé dormir ses lois.

Mais il n'y a que les plus grands dangers qui puissent balancer celui d'altérer l'ordre public, et l'on ne doit jamais arrêter le pouvoir sacré des lois que quand il s'agit du salut de la patrie. Dans ces cas rares et manifestes, on pourvoit à la sûreté publique par un acte particulier qui en remet la charge au plus digne. Cette commission peut se donner de deux manières, selon l'espèce du danger.

Si, pour y remédier, il suffit d'augmenter l'activité du Gouvernement, on le concentre dans un ou deux de ses membres : ainsi ce n'est pas l'autorité des lois qu'on altère, mais seulement la forme de leur administration. Que si le péril est tel que l'appareil des lois soit un obstacle à s'en garantir, alors on nomme un chef suprême, qui fasse taire toutes les lois et suspende un moment l'autorité souveraine. En pareil cas, la volonté générale n'est pas douteuse, et il est évident que la première intention du peuple est que l'État ne périsse pas. De cette manière la suspension de l'autorité législative ne l'abolit point: le magistrat qui la fait taire ne peut la faire parler : il la domine sans pouvoir la représenter. Il peut tout faire, excepté des lois.

Le premier moyen s'employait par le sénat romain quand il chargeait les consuls par une formule consacrée de pourvoir au salut de la république. Le second avait lieu quand un des deux consuls nommait un dictateur;[1] usage dont Albe avait donné l'exemple à Rome.

Dans les commencements de la République, on eut très souvent recours à la dictature, parce que l'État n'avait pas encore une assiette assez fixe pour pouvoir se soutenir par la seule force de sa constitution.

Les mœurs rendant alors superflues bien des précautions qui eussent été nécessaires dans un autre temps, on ne craignait ni qu'un dictateur abusât de son autorité, ni qu'il tentât de la garder au dela du terme. Il semblait, au contraire, qu'un si grand pouvoir fût à charge à celui qui en était revêtu, tant il se hâtait de s'en défaire, comme si c'eût été un poste trop pénible et trop périlleux de tenir la place des lois.

Aussi n'est-ce pas le danger de l'abus, mais celui de l'avilissement, qui me fait blâmer l'usage indiscret de cette suprême magistrature dans les premiers temps; car tandis qu'on la prodiguait à des élections, à des dédicaces, à des choses de pure formalité, il était à craindre qu'elle ne devînt moins redoutable au besoin, et qu'on ne s'accoutumât à regarder comme un vain titre celui qu'on n'employait qu'à de vaines cérémonies.

Vers la fin de la République, les Romains, devenus plus circonspects, ménagèrent la dictature avec aussi peu de raison qu'ils l'avaient prodiguée autrefois. Il était aisé de voir que leur crainte était mal fondée, que la faiblesse de la capitale faisait alors sa sûreté contre les magistrats qu'elle avait dans son sein; qu'un dictateur pouvait, en certains cas, défendre la liberté publique sans jamais y pouvoir attenter; et que les fers de Rome ne seraient point forgés dans Rome même, mais dans ses armées. Le peu de résistance que firent Marius à Sylla, et Pompée à César, montra bien ce qu'on pouvait attendre de l'autorité du dedans contre la force du dehors.

[1] Cette nomination se faisait de nuit et en secret, comme si l'on avait eu honte de mettre un homme au-dessus des lois.

Cette erreur leur fit faire de grandes fautes : telle, par exemple, fut celle de n'avoir pas nommé un dictateur dans l'affaire de Catilina : car, comme il n'était question que du dedans de la ville, et, tout au plus, de quelque province d'Italie, avec l'autorité sans bornes que les lois donnaient au dictateur il eût facilement dissipé la conjuration, qui ne fut étouffée que par un concours d'heureux hasards que jamais la prudence humaine ne devait attendre.

Au lieu de cela, le sénat se contenta de remettre tout son pouvoir aux consuls ; d'où il arriva que Cicéron, pour agir efficacement, fut contraint de passer ce pouvoir dans un point capital, et que, si les premiers transports de joie firent approuver sa conduite, ce fut avec justice que, dans la suite, on lui demanda compte du sang des citoyens versé contre les lois : reproche qu'on n'eût pu faire à un dictateur. Mais l'éloquence du consul entraîna tout ; et lui-même, quoique Romain, aimant mieux sa gloire que sa patrie, ne cherchait pas tant le moyen le plus légitime et le plus sûr de sauver l'État, que celui d'avoir tout l'honneur de cette affaire.[1] Aussi fut-il honoré justement comme libérateur de Rome, et justement puni comme infracteur des lois. Quelque brillant qu'ait été son rappel, il est certain que ce fut une grâce.

Au reste, de quelque manière que cette importante commission soit conférée, il importe d'en fixer la durée à un terme très court, qui jamais ne puisse être prolongé. Dans les crises qui la font établir, l'État est bientôt détruit ou sauvé ; et, passé le besoin pressant, la dictature devient tyrannique ou vaine. A Rome, les dictateurs ne l'étant que pour six mois, la plupart abdiquèrent avant ce terme. Si le terme eût été plus long, peut-être eussent-ils été tentés de le prolonger encore, comme firent les décemvirs celui d'une année. Le dictateur n'avait que le temps de pourvoir au besoin qui l'avait fait élire : il n'avait pas celui de songer à d'autres projets.

[1] C'est ce dont il ne pouvait se répondre en proposant un dictateur, n'osant se nommer lui-même, et ne pouvant s'assurer que son collègue le nommerait.

Chap. VII.—*De la Censure.*

De même que la déclaration de la volonté générale se fait par la Loi, la déclaration du jugement public se fait par la censure. L'opinion publique est l'espèce de loi dont le censeur est le ministre, et qu'il ne fait qu'appliquer aux cas particuliers, à l'exemple du prince.

Loin donc que le tribunal censorial soit l'arbitre de l'opinion du peuple, il n'en est que le déclarateur et, sitôt qu'il s'en écarte, ses décisions sont vaines et sans effet.

Il est inutile de distinguer les mœurs d'une nation des objets de son estime; car tout cela tient au même principe et se confond nécessairement. Chez tous les peuples du monde, ce n'est point la nature, mais l'opinion, qui décide du choix de leurs plaisirs. Redressez les opinions des hommes, et leurs mœurs s'épureront d'elles-mêmes. On aime toujours ce qui est beau ou ce qu'on trouve tel; mais c'est sur ce jugement qu'on se trompe: c'est donc ce jugement qu'il s'agit de régler. Qui juge des mœurs juge de l'honneur; et qui juge de l'honneur prend sa loi de l'opinion.

Les opinions d'un peuple naissent de sa constitution. Quoique la Loi ne règle pas les mœurs, c'est la législation qui les fait naître: quand la législation s'affaiblit, les mœurs dégénèrent: mais alors le jugement des censeurs ne fera pas ce que la force des lois n'aura pas fait.

Il suit de là que la censure peut être utile pour conserver les mœurs, jamais pour les rétablir. Établissez des censeurs durant la vigueur des lois; sitôt qu'elles l'ont perdue, tout est désespéré; rien de légitime n'a plus de force lorsque les lois n'en ont plus.

La censure maintient les mœurs en empêchant les opinions de se corrompre, en conservant leur droiture par de sages applications, quelquefois même en les fixant lorsqu'elles sont encore incertaines. L'usage des seconds dans les duels, porté jusqu'à la fureur dans le royaume de France, y fut aboli par ces seuls mots d'un édit du roi: « Quant à ceux qui ont la lâcheté d'appeler des seconds.» Ce jugement, prévenant celui du public,

le détermina tout d'un coup. Mais quand les mêmes 850
édits voulurent prononcer que c'était aussi une lâcheté de se battre en duel, ce qui est très vrai, mais contraire à l'opinion commune, le public se moqua de cette décision, sur laquelle son jugement était déjà porté.

J'ai dit ailleurs[1] que l'opinion publique n'étant point 855
soumise à la contrainte, il n'en fallait aucun vestige dans le tribunal établi pour la représenter. On ne peut trop admirer avec quel art ce ressort, entièrement perdu chez les modernes, était mis en œuvre chez les Romains, et mieux chez les Lacédémoniens. 860

Un homme de mauvaises mœurs ayant ouvert un bon avis dans le conseil de Sparte, les éphores, sans en tenir compte, firent proposer le même avis par un citoyen vertueux. Quel honneur pour l'un, quelle note pour l'autre, sans avoir donné ni louange ni blâme à 865
aucun des deux! Certains ivrognes de Samos[2] souillèrent le tribunal des éphores: le lendemain, par édit public, il fut permis aux Samiens d'êtres des vilains. Un vrai châtiment eût été moins sévère qu'une pareille impunité. Quand Sparte a prononcé sur ce qui est ou n'est pas 870
honnête, la Grèce n'appelle pas de ses jugements.

Chap. VIII.—*De la religion civile.*

Les hommes n'eurent point d'abord d'autres rois que les dieux, ni d'autre Gouvernement que le théocratique. Ils firent le raisonnement de Caligula; et alors ils raisonnaient juste. Il faut une longue altération de 875
sentiments et d'idées pour qu'on puisse se résoudre à prendre son semblable pour maître, et se flatter qu'on s'en trouvera bien.

De cela seul qu'on mettait Dieu à la tête de chaque société politique, il s'ensuivit qu'il y eut autant de dieux 880
que de peuples. Deux peuples étrangers l'un à l'autre, et presque toujours ennemis, ne purent longtemps

[1] Je ne fais qu'indiquer dans ce chapitre ce que j'ai traité plus au long dans la *Lettre à M. d'Alembert.* [1762.]

[2] Ils étaient d'une autre île, que la délicatesse de notre langue défend de nommer dans cette occasion. [1782.]

reconnaître un même maître: deux armées se livrant bataille ne sauraient obéir au même chef. Ainsi des divisions nationales résulta le polythéisme, et de là l'intolérance théologique et civile, qui naturellement est la même, comme il sera dit ci-après.

La fantaisie qu'eurent les Grecs de retrouver leurs dieux chez les peuples barbares, vint de celle qu'ils avaient aussi de se regarder comme les souverains naturels de ces peuples. Mais c'est de nos jours une érudition bien ridicule que celle qui roule sur l'identité des dieux de diverses nations: comme si Moloch, Saturne et Chronos pouvaient être le même dieu! comme si le Baal des Phéniciens, le Zeus des Grecs et le Jupiter des Latins pouvaient être le même! comme s'il pouvait rester quelque chose commune à des êtres chimériques portant des noms différents!

Que si l'on demande comment dans le paganisme, où chaque État avait son culte et ses dieux, il n'y avait point de guerres de religion; je réponds que c'était par cela même que chaque État, ayant son culte propre aussi bien que son Gouvernement, ne distinguait point ses dieux de ses lois. La guerre politique était aussi théologique; les départements des dieux étaient pour ainsi dire fixés par les bornes des nations. Le Dieu d'un peuple n'avait aucun droit sur les autres peuples. Les dieux des païens n'étaient point des dieux jaloux; ils partageaient entre eux l'empire du monde: Moïse même et le peuple hébreu se prêtaient quelquefois à cette idée en parlant du Dieu d'Israël. Ils regardaient, il est vrai, comme nuls les dieux des Cananéens, peuples proscrits, voués à la destruction, et dont ils devaient occuper la place; mais voyez comment ils parlaient des divinités des peuples voisins qu'il leur était défendu d'attaquer: « La possession de ce qui appartient à Chamos votre Dieu, disait Jephté aux Ammonites, ne vous est-elle pas légitimement due? Nous possédons au même titre les terres que notre Dieu vainqueur s'est acquises.»[1]

[1] « Nonne ea quae possidet Chamos deus tuus, tibi jure debentur? » (*Jug.* xi. 24.) Tel est le texte de la Vulgate. Le P. de Carrières a

C'était là, ce me semble, une parité bien reconnue entre les droits de Chamos et ceux du Dieu d'Israël.

Mais quand les Juifs soumis aux rois de Babylone, et dans la suite aux rois de Syrie, voulurent s'obstiner à ne reconnaître aucun autre Dieu que le leur, ce refus, regardé comme une rébellion contre le vainqueur, leur attira les persécutions qu'on lit dans leur histoire, et dont on ne voit aucun autre exemple avant le christianisme.[1]

Chaque religion étant donc uniquement attachée aux lois de l'État qui la prescrivait, il n'y avait point d'autre manière de convertir un peuple que de l'asservir, ni d'autres missionnaires que les conquérants ; et l'obligation de changer de culte étant la loi des vaincus, il fallait commencer par vaincre avant d'en parler. Loin que les hommes combattissent pour les dieux, c'étaient, comme dans Homère, les dieux qui combattaient pour les hommes ; chacun demandait au sien la victoire, et la payait par de nouveaux autels. Les Romains, avant de prendre une place, sommaient ses dieux de l'abandonner ; et quand ils laissaient aux Tarentins leurs dieux irrités, c'est qu'ils regardaient alors ces dieux comme soumis aux leurs et forcés de leur faire hommage. Ils laissaient aux vaincus leurs dieux comme ils leur laissaient leurs lois. Une couronne au Jupiter du Capitole était souvent le seul tribut qu'ils imposaient.

Enfin les Romains ayant étendu avec leur empire leur culte et leurs dieux, et ayant souvent eux-mêmes adopté ceux des vaincus, en accordant aux uns et aux autres le droit de Cité, les peuples de ce vaste empire se trouvèrent insensiblement avoir des multitudes de dieux et de cultes, à peu près les mêmes partout : et voilà comment le paganisme ne fut enfin dans le monde connu qu'une seule et même religion.

traduit : « Ne croyez-vous pas avoir droit de posséder ce qui appartient à Chamos votre Dieu? » J'ignore la force du texte hébreu ; mais je vois que, dans la Vulgate, Jephté reconnaît positivement le droit du dieu Chamos, et que le traducteur français affaiblit cette reconnaissance par un *selon vous* qui n'est pas dans le latin. [1762.]

[1] Il est de la dernière évidence que la guerre des Phocéens, appelée *guerre sacrée*, n'était pas une guerre de religion. Elle avait pour objet de punir des sacrilèges, et non de soumettre des mécréants. [1762.]

Ce fut dans ces circonstances que Jésus vint établir sur la terre un royaume spirituel : ce qui, séparant le système théologique du système politique, fit que l'État cessa d'être un, et causa les divisions intestines qui n'ont jamais cessé d'agiter les peuples chrétiens. Or, cette idée nouvelle d'un royaume de l'autre monde n'ayant pu jamais entrer dans la tête des païens, ils regardèrent toujours les chrétiens comme de vrais rebelles, qui, sous une hypocrite soumission, ne cherchaient que le moment de se rendre indépendants et maîtres, et d'usurper adroitement l'autorité qu'ils feignaient de respecter dans leur faiblesse. Telle fut la cause des persécutions.

Ce que les païens avaient craint est arrivé. Alors tout a changé de face ; les humbles chrétiens ont changé de langage, et bientôt on a vu ce prétendu royaume de l'autre monde devenir, sous un chef visible, le plus violent despotisme dans celui-ci.

Cependant, comme il y a toujours eu un prince et des lois civiles, il a résulté de cette double puissance un perpétuel conflit de juridiction qui a rendu toute bonne *politie* impossible dans les États chrétiens; et l'on n'a jamais pu venir à bout de savoir auquel, du maître ou du prêtre, on était obligé d'obéir.

Plusieurs peuples cependant, même dans l'Europe ou à son voisinage, ont voulu conserver ou rétablir l'ancien système, mais sans succès ; l'esprit du christianisme a tout gagné. Le culte sacré est toujours resté ou redevenu indépendant du souverain, et sans liaison nécessaire avec le corps de l'État. Mahomet eut des vues très saines, il lia bien son système politique ; et, tant que la forme de son Gouvernement subsista sous les califes ses successeurs, ce Gouvernement fut exactement un, et bon en cela. Mais les Arabes, devenus florissants, lettrés, polis, mous et lâches, furent subjugués par des barbares : alors la division entre les deux puissances recommença. Quoiqu'elle soit moins apparente chez les mahométans que chez les chrétiens, elle y est pourtant, surtout dans la secte d'Ali ; et il y a des États, tels que la Perse, où elle ne cesse de se faire sentir.

Parmi nous, les rois d'Angleterre se sont établis chefs de l'Église ; autant en ont fait les czars. Mais, par ce titre, ils s'en sont moins rendus les maîtres que les ministres ; ils ont moins acquis le droit de la changer que le pouvoir de la maintenir ; ils n'y sont pas législateurs, ils ne sont que princes. Partout où le clergé fait un corps,[1] il est maître et législateur dans sa partie. Il y a donc deux puissances, deux souverains, en Angleterre et en Russie, tout comme ailleurs.

De tous les auteurs chrétiens, le philosophe Hobbes est le seul qui ait bien vu le mal et le remède, qui ait osé proposer de réunir les deux têtes de l'aigle, et de tout ramener à l'unité politique, sans laquelle jamais État ni Gouvernement ne sera bien constitué. Mais il a dû voir que l'esprit dominateur du christianisme était incompatible avec son système, et que l'intérêt du prêtre serait toujours plus fort que celui de l'État. Ce n'est pas tant ce qu'il y a d'horrible et de faux dans sa politique, que ce qu'il y a de juste et de vrai, qui l'a rendue odieuse.[2]

Je crois qu'en développant sous ce point de vue les faits historiques, on réfuterait aisément les sentiments opposés de Bayle et de Warburton, dont l'un prétend que nulle religion n'est utile au corps politique, et dont l'autre soutient, au contraire, que le christianisme en est le plus ferme appui. On prouverait au premier que jamais État ne fut fondé que la religion ne lui servît de base ; et au second, que la loi chrétienne est au fond plus nuisible qu'utile à la forte constitution de l'État. Pour achever de me faire entendre, il ne faut que donner un peu plus

[1] Il faut bien remarquer que ce ne sont pas tant des assemblées formelles, comme celles de France, qui lient le clergé en un corps que la communion des Églises. La communion et l'excommunication sont le pacte social du clergé : pacte avec lequel il sera toujours le maître des peuples et des rois. Tous les prêtres qui communiquent ensemble sont concitoyens, fussent-ils des deux bouts du monde. Cette invention est un chef-d'œuvre en politique. Il n'y avait rien de semblable parmi les prêtres païens : aussi n'ont-ils jamais fait un corps de clergé. [1762.]

[2] Voyez, entre autres, dans une lettre de Grotius à son frère, du 11 avril 1643, ce que ce savant homme approuve et ce qu'il blâme dans le livre *de Cive*. Il est vrai que, porté à l'indulgence, il paraît pardonner à l'auteur le bien en faveur du mal ; mais tout le monde n'est pas si clément. [1762.]

de précision aux idées trop vagues de religion relatives à mon sujet.

La religion, considérée par rapport à la société, qui est ou générale ou particulière, peut aussi se diviser en deux espèces : savoir, la religion de l'homme, et celle du citoyen. La première, sans temples, sans autels, sans rites, bornée au culte purement intérieur du Dieu suprême et aux devoirs éternels de la morale, est la pure et simple religion de l'Évangile, le vrai théisme, et ce qu'on peut appeler le droit divin naturel. L'autre, inscrite dans un seul pays, lui donne ses dieux, ses patrons propres et tutélaires. Elle a ses dogmes, ses rites, son culte extérieur prescrit par des lois : hors la seule nation qui la suit, tout est pour elle infidèle, étranger, barbare ; elle n'étend les devoirs et les droits de l'homme qu'aussi loin que ses autels. Telles furent toutes les religions des premiers peuples, auxquelles on peut donner le nom de droit divin civil ou positif.

Il y a une troisième sorte de religion plus bizarre, qui, donnant aux hommes deux législations, deux chefs, deux patries, les soumet à des devoirs contradictoires, et les empêche de pouvoir être à la fois dévots et citoyens. Telle est la religion des Lamas, telle est celle des Japonais, tel est le christianisme romain. On peut appeler celle-ci la religion du prêtre. Il en résulte une sorte de droit mixte et insociable qui n'a point de nom.

A considérer politiquement ces trois sortes de religions, elles ont toutes leurs défauts. La troisième est si évidemment mauvaise, que c'est perdre le temps de s'amuser à le démontrer. Tout ce qui rompt l'unité sociale ne vaut rien ; toutes les institutions qui mettent l'homme en contradiction avec lui-même ne valent rien.

La seconde est bonne en ce qu'elle réunit le culte divin et l'amour des lois, et que, faisant de la patrie l'objet de l'adoration des citoyens, elle leur apprend que servir l'État, c'est en servir le dieu tutélaire. C'est une espèce de théocratie, dans laquelle on ne doit point avoir d'autre pontife que le prince, ni d'autres prêtres que les magistrats. Alors mourir pour son pays, c'est aller au martyre ; violer

les lois, c'est être impie; et soumettre un coupable à 1060
l'exécration publique, c'est le dévouer au courroux des dieux: *Sacer estod.*

Mais elle est mauvaise en ce qu'étant fondée sur l'erreur et sur le mensonge elle trompe les hommes, les rend crédules, superstitieux, et noie le vrai culte de la Divinité 1065
dans un vain cérémonial. Elle est mauvaise encore, quand, devenant exclusive et tyrannique, elle rend un peuple sanguinaire et intolérant, en sorte qu'il ne respire que meurtre et massacre, et croit faire une action sainte en tuant quiconque n'admet pas ses dieux. Cela met un 1070
tel peuple dans un état naturel de guerre avec tous les autres, très nuisible à sa propre sûreté.

Reste donc la religion de l'homme ou le christianisme: non pas celui d'aujourd'hui, mais celui de l'Évangile, qui en est tout à fait différent. Par cette religion sainte, 1075
sublime, véritable, les hommes, enfants du même Dieu, se reconnaissent tous pour frères, et la société qui les unit ne se dissout pas même à la mort.

Mais cette religion, n'ayant nulle relation particulière avec le corps politique, laisse aux lois la seule force qu'elles 1080
tirent d'elles-mêmes sans leur en ajouter aucune autre; et par là un des grands liens de la société particulière reste sans effet. Bien plus: loin d'attacher les cœurs des citoyens à l'État, elle les en détache comme de toutes les choses de la terre. Je ne connais rien de plus contraire à 1085
l'esprit social.

On nous dit qu'un peuple de vrais chrétiens formerait la plus parfaite société que l'on puisse imaginer. Je ne vois à cette supposition qu'une grande difficulté: c'est qu'une société de vrais chrétiens ne serait plus une société 1090
d'hommes.

Je dis même que cette société supposée ne serait, avec toute sa perfection, ni la plus forte ni la plus durable: à force d'être parfaite, elle manquerait de liaison; son vice destructeur serait dans sa perfection même. 1095

Chacun remplirait son devoir; le peuple serait soumis aux lois, les chefs seraient justes et modérés, les magistrats intègres, incorruptibles; les soldats mépriseraient la mort;

il n'y aurait ni vanité ni luxe: tout cela est fort bien; mais voyons plus loin.

Le christianisme est une religion toute spirituelle, occupée uniquement des choses du ciel; la patrie du chrétien n'est pas de ce monde. Il fait son devoir, il est vrai, mais il le fait avec une profonde indifférence sur le bon ou mauvais succès de ses soins. Pourvu qu'il n'ait rien à se reprocher, peu lui importe que tout aille bien ou mal ici-bas. Si l'État est florissant, à peine ose-t-il jouir de la félicité publique; il craint de s'enorgueillir de la gloire de son pays; si l'État dépérit, il bénit la main de Dieu qui s'appesantit sur son peuple.

Pour que la société fût paisible et que l'harmonie se maintînt, il faudrait que tous les citoyens sans exception fussent également bons chrétiens: mais si malheureusement il s'y trouve un seul ambitieux, un seul hypocrite, un Catilina, par exemple, un Cromwell, celui-là très certainement aura bon marché de ses pieux compatriotes. La charité chrétienne ne permet pas aisément de penser mal de son prochain. Dès qu'il aura trouvé par quelque ruse l'art de leur en imposer et de s'emparer d'une partie de l'autorité publique, voilà un homme constitué en dignité: Dieu veut qu'on le respecte; bientôt voilà une puissance: Dieu veut qu'on lui obéisse. Le dépositaire de cette puissance en abuse-t-il? c'est la verge dont Dieu punit ses enfants. On se ferait conscience de chasser l'usurpateur: il faudrait troubler le repos public, user de violence, verser du sang: tout cela s'accorde mal avec la douceur du chrétien; et après tout, qu'importe qu'on soit libre ou serf dans cette vallée de misères? l'essentiel est d'aller en paradis, et la résignation n'est qu'un moyen de plus pour cela.

Survient-il quelque guerre étrangère? les citoyens marchent sans peine au combat; nul d'entre eux ne songe à fuir; ils font leur devoir, mais sans passion pour la victoire; ils savent plutôt mourir que vaincre. Qu'ils soient vainqueurs ou vaincus, qu'importe? La Providence ne sait-elle pas mieux qu'eux ce qu'il leur faut? Qu'on imagine quel parti un ennemi fier, impétueux, passionné,

peut tirer de leur stoïcisme! Mettez vis-à-vis d'eux ces peuples généreux que dévorait l'ardent amour de la gloire et de la patrie; supposez votre république chrétienne 1140 vis-à-vis de Sparte ou de Rome: les pieux chrétiens seront battus, écrasés, détruits, avant d'avoir eu le temps de se reconnaître, ou ne devront leur salut qu'au mépris que leur ennemi concevra pour eux. C'était un beau serment à mon gré que celui des soldats de Fabius; ils 1145 ne jurèrent pas de mourir ou de vaincre, ils jurèrent de revenir vainqueurs, et tinrent leur serment. Jamais des chrétiens n'en eussent fait un pareil; ils auraient cru tenter Dieu.

Mais je me trompe en disant une république chrétienne; 1150 chacun de ces deux mots exclut l'autre. Le christianisme ne prêche que servitude et dépendance. Son esprit est trop favorable à la tyrannie pour qu'elle n'en profite pas toujours. Les vrais chrétiens sont faits pour être esclaves, ils le savent et ne s'en émeuvent guère; cette courte vie 1155 a trop peu de prix à leurs yeux.

Les troupes chrétiennes sont excellentes, nous dit-on. Je le nie: qu'on m'en montre de telles. Quant à moi, je ne connais point de troupes chrétiennes. On me citera les croisades. Sans disputer sur la valeur des 1160 croisés, je remarquerai que, bien loin d'être des chrétiens, c'étaient des soldats du prêtre, c'étaient des citoyens de l'Église: ils se battaient pour son pays spirituel, qu'elle avait rendu temporel on ne sait comment. A le bien prendre, ceci rentre sous le paganisme: comme l'Évangile 1165 n'établit point une religion nationale, toute guerre sacrée est impossible parmi les chrétiens.

Sous les empereurs païens, les soldats chrétiens étaient braves; tous les auteurs chrétiens l'assurent, et je le crois: c'était une émulation d'honneur contre les troupes païennes. 1170 Dès que les empereurs furent chrétiens, cette émulation ne subsista plus; et, quand la croix eut chassé l'aigle, toute la valeur romaine disparut.

Mais, laissant à part les considérations politiques, revenons au droit, et fixons les principes sur ce point 1175 important. Le droit que le pacte social donne au

souverain sur les sujets ne passe point, comme je l'ai dit, les bornes de l'utilité publique.[1] Les sujets ne doivent donc compte au souverain de leurs opinions qu'autant que ces opinions importent à la communauté. Or, il importe bien à l'État que chaque citoyen ait une religion qui lui fasse aimer ses devoirs; mais les dogmes de cette religion n'intéressent ni l'État ni ses membres qu'autant que ces dogmes se rapportent à la morale et aux devoirs que celui qui la professe est tenu de remplir envers autrui. Chacun peut avoir, au surplus, telles opinions qu'il lui plaît, sans qu'il appartienne au souverain d'en connaître: car, comme il n'a point de compétence dans l'autre monde, quel que soit le sort des sujets dans la vie à venir, ce n'est pas son affaire, pourvu qu'ils soient bons citoyens dans celle-ci.

Il y a donc une profession de foi purement civile dont il appartient au souverain de fixer les articles, non pas précisément comme dogmes de religion, mais comme sentiments de sociabilité sans lesquels il est impossible d'être bon citoyen ni sujet fidèle.[2] Sans pouvoir obliger personne à les croire, il peut bannir de l'État quiconque ne les croit pas ; il peut le bannir, non comme impie, mais comme insociable, comme incapable d'aimer sincèrement les lois, la justice, et d'immoler au besoin sa vie à son devoir. Que si quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces mêmes dogmes, se conduit comme ne les croyant pas, qu'il soit puni de mort ; il a commis le plus grand des crimes : il a menti devant les lois.

Les dogmes de la religion civile doivent être simples,

[1] « Dans la république, dit le marquis d'Argenson, chacun est parfaitement libre en ce qui ne nuit pas aux autres. » Voilà la borne invariable ; on ne peut la poser plus exactement. Je n'ai pu me refuser au plaisir de citer quelquefois ce manuscrit, quoique non connu du public, pour rendre honneur à la mémoire d'un homme illustre et respectable, qui avait conservé jusque dans le ministère le cœur d'un vrai citoyen, et des vues droites et saines sur le gouvernement de son pays. [1762.]

[2] César, plaidant pour Catilina, tâchait d'établir le dogme de la mortalité de l'âme : Caton et Cicéron, pour le réfuter, ne s'amusèrent point à philosopher ; ils se contentèrent de montrer que César parlait en mauvais citoyen, et avançait une doctrine pernicieuse à l'État. En effet, voilà de quoi devait juger le sénat de Rome, et non d'une question de théologie. [1762.]

en petit nombre, énoncés avec précision, sans explications ni commentaires. L'existence de la Divinité puissante, intelligente, bienfaisante, prévoyante et pourvoyante, la vie à venir, le bonheur des justes, le châtiment des méchants, la sainteté du contrat social et des lois : voilà les dogmes positifs. Quant aux dogmes négatifs, je les borne à un seul, c'est l'intolérance : elle rentre dans les cultes que nous avons exclus.

Ceux qui distinguent l'intolérance civile et l'intolérance théologique se trompent, à mon avis. Ces deux intolérances sont inséparables. Il est impossible de vivre en paix avec des gens qu'on croit damnés ; les aimer serait haïr Dieu qui les punit : il faut absolument qu'on les ramène ou qu'on les tourmente. Partout où l'intolérance théologique est admise, il est impossible qu'elle n'ait pas quelque effet civil ;[1] et sitôt qu'elle en a, le souverain n'est plus souverain, même au temporel : dès lors les prêtres sont les vrais maîtres, les rois ne sont que leurs officiers.

Maintenant qu'il n'y a plus et qu'il ne peut plus y avoir de religion nationale exclusive, on doit tolérer toutes celles qui tolèrent les autres, autant que leurs dogmes n'ont rien de contraire aux devoirs du citoyen. Mais quiconque ose dire : *Hors de l'Église point de salut*, doit être chassé de l'État, à moins que l'État ne soit l'Église,

[1] Le mariage, par exemple, étant un contrat civil, a des effets civils, sans lesquels il est même impossible que la société subsiste. Supposons donc qu'un clergé vienne à bout de s'attribuer à lui seul le droit de passer cet acte, droit qu'il doit nécessairement usurper dans toute religion intolérante, alors n'est-il pas clair qu'en faisant valoir à propos l'autorité de l'Église, il rendra vaine celle du prince, qui n'aura plus de sujets que ceux que le clergé voudra bien lui donner ? Maître de marier ou de ne pas marier les gens, selon qu'ils auront ou n'auront pas telle ou telle doctrine, selon qu'ils admettront ou rejetteront tel ou tel formulaire, selon qu'ils lui seront plus ou moins dévoués, en se conduisant prudemment et tenant ferme, n'est-il pas clair qu'il disposera seul des heritages, des charges, des citoyens, de l'État même, qui ne saurait subsister n'étant plus composé que de bâtards ? Mais, dira-t-on, l'on appellera comme d'abus, on ajournera, décrétera, saisira le temporel. Quelle pitié ! Le clergé, pour peu qu'il ait, je ne dis pas de courage, mais de bon sens, laissera faire et ira son train ; il laissera tranquillement appeler, ajourner, décréter, saisir, et finira par rester le maître. Ce n'est pas, ce me semble, un grand sacrifice d'abandonner une partie, quand on est sûr de s'emparer du tout. [1782.]

et que le prince ne soit le pontife. Un tel dogme n'est bon que dans un Gouvernement théocratique ; dans tout autre il est pernicieux. La raison sur laquelle on dit qu'Henri IV embrassa la religion romaine la devrait faire
1235 quitter à tout honnête homme, et surtout à tout prince qui saurait raisonner.

CHAP. IX.—*Conclusion.*

Après avoir posé les vrais principes du droit politique et tâché de fonder l'État sur sa base, il resterait à l'appuyer par ses relations externes : ce qui comprendrait le droit
1240 des gens, le commerce, le droit de la guerre et les conquêtes, le droit public, les ligues, les négociations, les traités, etc. Mais tout cela forme un nouvel objet trop vaste pour ma courte vue : j'aurais dû la fixer toujours plus près de moi.

NOTES

Title. It is curious, and perhaps significant, that, as the manuscript of the first Draft shows, Rousseau vacillated over the title. He first wrote *Du Contrat social*, then cancelled it for *De la Société civile*, then restored it. This may mean that he felt it to be, as in fact it is, misleading to lay any stress upon the idea of Contract; an idea which properly belongs to the individualist theory and is out of place in any other. The sub-title in the manuscript was originally *Essai sur la constitution de l'État*; then *Essai sur la formation du corps politique* (or *de l'État*); finally, *Essai sur la forme de la République. Principes du droit politique* does not appear at all. A facsimile is given in M. Dreyfus-Brisac's edition.

Avertissement. 'Un ouvrage plus étendu,' *i.e. Institutions politiques.* See Introduction, p. xi. The 'sixteen chapters' on Federation, which d'Antraigues claimed to have received from Rousseau (see note to Book III. Chap. xv.) must have formed part of the *Institutions*; it is possible that the important Fragment, *L'état de guerre*, now in the Neuchâtel Library (*Political Writings*, i. 293–307) may be another salvage from it; and the Fragments printed in *Political Writings* (i. pp. 308–24) were certainly written for insertion in it. But there is no reason to doubt Rousseau's statement that the bulk of the larger work was destroyed.

P. 3 l. 7. **point divisées.** The opening paragraph proclaims Rousseau's anxiety to fuse the more abstract and the more concrete elements of his theory, 'principles of right' and considerations of expediency, in one consistent whole. (See Introduction, pp. xxxiv–xxxvii.)

P. 3 l. 14. **membre du souverain,** *i.e.* the Conseil général, the sovereign body of the Republic of Geneva. Rousseau took part in one meeting of the Conseil, in 1754. See *Lettres de la Montagne*, vii (*Pol. Writ.* ii. p. 224).

P. 4 l. 21. **l'homme est né libre.** The words inevitably suggest the idea of purely individual freedom, such as inspired the *Discours sur l'inégalité* but is entirely alien to the main argument of the *Contrat social.* Placed in the forefront of the treatise, they are therefore extremely misleading. In the first Draft, however, this chapter, so far from opening the treatise, occurs after the elaborate refutation of a 'general society'—preceding the formation of particular States, and governed by 'natural Right'—which Rousseau struck out from the final version, but which will be found in the Appendix (below, p. 172). One of Rousseau's motives for cancelling this notable chapter may have been the sense that, in repudiating natural Right, he was destroying the only possible sanction of the Contract. It should be observed that in the following sentence ('Tel se croit') Rousseau makes a sudden, and not very justifiable, transition to freedom, or slavery, in the *moral* sense. His meaning is best explained by a passage in *Émile* (Book II.) : 'La domination même est servile, quand il tient à l'opinion ; car tu dépends des préjugés de ceux que tu gouvernes par des préjugés. Pour les conduire comme il te plaît, il faut te conduire comme il leur plaît.'

P. 4 l. 31. **mais l'ordre social.** The same thought, expressed in still clearer language, reappears in Chapter ix. : 'le Contrat social, dans l'État, sert de base à tous les droits.'

P. 4 l. 34. **il est donc fondé sur des conventions.** This sharp antithesis between 'natural' and 'conventional' rights is responsible for a good deal of the error which mingles with the truth of Rousseau's theory. Aristotle's maxim, 'Man is by nature a civic animal,' and Burke's declaration that 'art is man's nature' (*i.e.* that the civil state is, in the truest sense, natural to man) are nearer the truth. It is in fact a pure assumption to say that the only alternative to 'natural,' in Rousseau's sense of 'primitive,' is 'conventional.' The slow development of an unconscious, or only half-conscious, instinct is a third alternative ; and it offers a more probable explanation of the facts. But the idea of gradual progress was alien to Rousseau's mind. (See Introduction, p. lii.)

P. 4. Chap. II. and the next four chapters contain Rousseau's criticism of certain 'false notions' of the origin of the State. They appear under another form in the first Draft (I. v. ; *Pol. Writ.* i. pp. 462–70), in the early Fragment, *L'état de guerre* (*ib.* pp. 292–307), and, so far as the Family is concerned, in the opening paragraphs of

the *Économie politique*. See also *Discours sur l'inégalité* (*Œuvres*, i. pp. 116–20). In the first Draft, Rousseau rejects the influence of the 'model' of the Family much more decisively than in the final version: 'Il est donc certain que le lien social de la Cité n'a pu ni dû se former par l'extension de celui de la famille, ni sur le même modèle' (*Pol. Writ.* i. p. 466). But see a striking passage in *Émile*, Book V. (*Œuvres*, ii. pp. 333–4); 'Platon, dans sa *République*,' etc.

P. 5 l. 61. **Grotius nie**: *De jure belli et pacis*, I. iii. 8.

P. 5 l. 78. **Caligula.** The words of Caligula, according to Philo (*De Legatione*, p. 1002), were: 'As those who manage other beasts—cowherds, goatherds, shepherds—are themselves neither oxen nor goats nor sheep, but men, and as they are born to a higher destiny and with a higher endowment than their flocks, so it must be remembered that I, who rule the noblest flock of the human race, differ in nature from my charges: that I am born to a higher and more divine destiny than they.'

P. 5 l. 82. **Aristote**: *Politics*, I. v.

P. 6 l. 90. **aimaient leur abrutissement.** Compare a striking passage in *Gouvernement de Pologne*, chap. vi. (near the end).

P. 6 l. 107. **ni rébellions.** Many modern editors read 'rebellion' against the authentic editions.

P. 7 l. 147. **dit Grotius**: I. iii. 8, and III. vii. 2. It is an essential part of Grotius' argument that this 'alienation' of liberty binds the descendants of those who make it: 'neque vero ipsi tantum servi fiunt, sed et posteri in perpetuum.' Rousseau refutes this monstrous assumption.

P. 8 l. 189. **renoncer à sa liberté.** Compare *Discours sur l'inégalité* (*Œuvres*, i. 119).

P. 9 l. 204. **Grotius et les autres**: Grotius, III. vii. 5.

P. 9 l. 229. **la guerre n'est donc point.** For a fuller development of this argument see *L'état de guerre* (*Pol. Writ.* i. 299–362).

P. 9. *Note*. **les Romains.** This note does not appear in the first edition (1762). It was taken by Rousseau's posthumous editors (1782) from a list of additions 'pour la grande édition,' entered by the author in MS. Neuchâtel, 7842 (p. 52). *Mieux*, before *entendu*, was accidentally omitted by these editors; and their reading has been carelessly followed in all subsequent editions.

P. 11. l. 287. **esclavage et droit.** Many modern editors read 'esclave,' against the authentic editions and all fitness.

P. 12 l. 301. **une agrégation, mais non pas une association.** These words contain in germ Rousseau's whole criticism of the individualist theory of the State, together with a pregnant anticipation of that by which he seeks to replace it.

P. 12 l. 309. **un peuple, dit Grotius:** 'Licet homini cuique se in privatam servitutem cui velit addicere: quidni ergo populo sui juris liceat se unicuipiam aut pluribus ita addicere ut regendi sui jus in eum plane transcribat, nulla ejus juris parte retenta?' Grotius, I. iii. 8. Compare first Draft, I. v. (*Pol. Writ.* i. p. 468).

P. 12 l. 323. **suppose, au moins une fois, l'unanimité.** Compare 'par le droit naturel des sociétés, l'unanimité a été requise pour la formation du corps politique': *Gouv. de Pologne*, ix. (*Œuvres*, v. p. 270).

P. 12 l. 325. **je suppose les hommes parvenus.** This explanation of the origin of society is in fact no explanation at all; and Rousseau must have been well aware of it. The truth is that he has here suppressed a long chapter in which a vivid picture is drawn of the miseries of the state of nature in its later phases (compare *Discours sur l'inégalité*), and the passage to the civil state attributed to their intolerable pressure. Such an explanation, even if not historically true, is at least logically sufficient, which that offered in the final text is not. What prompted Rousseau to cut out the chapter in question, which is among the most striking things he ever wrote, is not clear. It may have been because he had ceased to believe in the arguments which it offered—it contained, for instance, a denial that 'natural law' can ever have been recognised as binding upon man in the state of nature—or because the whole argument is couched in the form of an answer to an article published by Diderot in 1755 (*Encyclopédie*, vol. v.), and would therefore be hardly intelligible to readers in 1762; or for some other reason which it is now impossible for us to divine. The chapter in question will be found in the Appendix (below, p. 172).

P. 12 l. 330. **s'il ne changeait sa manière** (1762). Ed. 1782 has 'de manière.'

P. 13 l. 349. **dont le Contrat social donne la solution.** Nearly all the modern editions print *Contrat social* in italics, which falsifies Rousseau's meaning. The reference is not to the book,

but to the idea. The authentic editions are as in the text; the first Draft has 'dont l'institution de l'État donne la solution.'

P. 13 l. 351. **tellement déterminées.** See Introduction, p. xxii. When he wrote the *Discours sur l'inégalité*, Rousseau, though with a plain hint that he does not personally commit himself to it, adopts, for the sake of argument, the 'common conception of the Contract as between the people and its rulers' (*Œuvres*, i. p. 120), and as one the stipulations of which are liable to vary according to circumstances. Here and in *Lettres de la Montagne* (vi.) we have what clearly came to be his settled opinion: (1) that the Contract, being that which constitutes the community, is between the individuals who propose to form it; (2) that it is a contract not variable, but rigorously determined by the nature of the case. In both respects, this is a far more fruitful conception; for (1) it gives an explanation (true or false) of the origin of society, which the other did not; and (2) it represents the formation of civil society as being due not to individual caprice, but to the inevitable pressure of events determined by human nature, *i.e.* more or less as a natural process. In that case, however, the term 'Contract' becomes manifestly inappropriate; and, if Rousseau had followed out this train of thought to its logical consequences, he would have been led, as other indications show that he was at moments not far from being led, to reject the idea of Contract altogether.

The idea of Contract, as held by most of its exponents, contains two distinct—indeed, two opposing—elements; the element of consent, and the element of compulsion: consent to the making of it, compulsion to observe it when once made. To the element of compulsion Rousseau manifestly attached little or no value. To him the Contract is dissoluble at any moment, on the part of the community as a whole; he is even disposed to allow the same liberty to each individual taken singly (III. xviii.). Moreover, in a mutilated fragment, he puts to himself the awkward question: 'How can we count on pledges which the contracting parties cannot be forced to keep, and which, when the interest that dictated them happens to change, they will inevitably desire to break?' (*Pol. Writ.* i. 324). Accordingly, he is thrown back solely, or almost solely, upon the opposite element; and to him the Contract stands for little more than a symbol of consent on the part of every member to his incorporation in a community the character of

which is 'prescribed by the nature of the case,' and which neither he nor any of the other members has had the smallest voice in determining. Nor is this all: the consent of the members, limited (as we have already seen) by the tied nature of the Contract, is still further limited by the fact, explicitly admitted by Rousseau, that 'from the formation of the first society necessarily follows that of all the rest. There is no choice except either to join it, or unite with others to resist it' (*L'état de guerre: Pol. Writ.* i. p. 296). The same admission is repeated in *Discours sur l'inégalité* (*Œuvres*, i. p. 115). It is therefore a highly attenuated Contract upon which Rousseau ultimately settles down. The element of compulsion has almost wholly vanished; that of consent is whittled down to almost imperceptible proportions. What remains is just enough to destroy the unity of Rousseau's theory. It is not enough to secure any of the ends which it professes to attain. See Introduction, Note A.

P. 13 l. 361. **l'aliénation totale.** See Introduction, p. xxii, and preceding note. Perhaps the best commentary on this passage is to quote the formula of the Social Contract, as drawn up by Rousseau for the Corsicans: 'Au nom de Dieu et sur les saints Évangiles, par un serment sacré et inviolable, je m'unis de corps, de biens, de volonté et de toute ma puissance, à la nation corse, pour lui appartenir en toute propriété, moi et tout ce qui dépend de moi.' (*Pol. Writ.* ii. p. 350).

P. 14 l. 383. **en corps.** Most of the modern editions alter this into *encore*: a foolish change, against the authority both of the Manuscripts (first Draft and *Émile*, where the formula of Contract is repeated) and the authentic editions. It is, moreover, less accurate and less pointed than the true reading.

P. 14 l. 389. **son moi commun.** See *Éc. pol.* (*Œuvres*, iii. p. 281) and Introduction, pp. xxii–xxix.

P. 14. *Note.* **tout familièrement.** Many modern editors read 'tous' against the authentic editions. **Bodin**, in his *Six livres de la République* (1577), I. vi.

P. 15 l. 431. **comme d'aliéner quelque portion de lui-même.** This was the ground on which the French refused even to discuss the cession of Belgium at the abortive Peace negotiations of 1796. See Burke's *Letters on a Regicide Peace*, i. (*Works*, ii. p. 284).

P. 16 l. 443. **or, le souverain.** This paragraph raises the

whole question of political 'guarantees': *i.e.* guarantees, as against the sovereign power, for the rights of the individual; such as were embodied, for instance, in the *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* of 1789. The demand for such guarantees became the battle-cry of the Liberal party on the Continent, especially in France, during the whole of the last century. The best and most authoritative statement of it is probably to be found in Benjamin Constant's *Principes de Politique* (1815): a defence of the revised Imperial Constitution accepted, with many murmurs, by Napoleon on his return from Elba. Indeed, this Constitution was popularly known as *La Benjamine*, in mocking homage to its chief author and sponsor. Acting upon the principles then commonly accepted as those of the English Constitution, Constant finds the surest check upon the tyranny of Government in an elaborate balance between its different branches—Representatives of the People, Senate, and Monarch; and much of his book—the main argument of which is summed up in the sentence, 'La souveraineté n'existe que d'une manière limitée et relative'—is devoted to a refutation of Rousseau, whose '*Contrat social*, si souvent invoqué en faveur de la liberté, est le plus terrible auxiliaire de tous les genres de despotisme.' To Rousseau, on the contrary, Sovereignty is essentially unlimited. The only checks upon its possible abuse are to be found in the nature of the body to which it belongs, and in the nature of the Law through which alone it can be exercised. If, as Right requires, it is lodged in the people, then, seeing that no body of men can ever desire to inflict injury on itself, it is clear that Sovereignty can never be exercised to the injury of the people as a whole. And if it be recognised, as again Right requires, that no law is valid unless it be purely general in its application—unless, that is, it affects all members of the community equally—then it is equally clear that Sovereignty can never be exercised to the injury of any single class or individual. In this argument there are unfortunately two fatal flaws: (1) though it is impossible that any body of men should ever wish to injure itself, it is only too possible that, from ignorance or passion, it should injure itself without wishing it; (2) though no law may be valid unless on the conditions specified by Rousseau, yet, in the absence of material guarantees—*e.g.* some constitutional body, such as the High Court of the United States—what is to prevent the Sovereign Assembly from passing and enforcing laws

which do not observe these conditions and are therefore unjust? The fact is that either course—that of adopting guarantees or that of rejecting them, that of Constant and the United States or that of Rousseau and the French Convention—is open to strong objections. It is a choice of evils. It is quite possible that Rousseau is right in his conclusion; but the argument by which he reaches it is extremely faulty. (See Introduction, pp. xxx–xxxii.)

P. 16 l. 463. **le payement n'en est onéreux pour lui.** Many modern editors read 'ne sera onéreux,' against the authentic editions.

P. 17. For this chapter (viii.), which is of crucial importance, see Introduction, pp. xxii–xxix.

P. 18. Rousseau's views on Property seem to have passed, by a finely graded succession of changes and not without some apparent relapses, from a doctrine hardly to be distinguished from that of the individualists to one which, as has already been shown, is deeply tinged with socialism. In the *Discours sur l'inégalité* (written 1753, published 1755) he holds that the main motive for the foundation of the State was the desire of the individuals concerned to secure themselves in the possession of their 'property,' to provide it with some 'title' or sanction, other than the 'right of the stronger,' or that of actual possession. In the *Économie politique* (published in the same year) this particular motive is not explicitly brought forward—all question of historical origin is, in fact, carefully avoided—but it may not impossibly have been present to Rousseau's mind in writing. On the other hand, he does insist more than once upon the 'sacred right of property,' reminding us that this right is 'the foundation of the social compact, and that the first condition of it is that every one should be preserved in the peaceable enjoyment of what belongs to him' (*Œuvres*, iii. pp. 293, 299, 304). This might be taken to involve a reversion to the most extreme form of individualism; that which recognises in the individual the absolute right to 'do what he will with his own'; and, in particular, the right to refuse any contribution to the needs of the State except such as he may voluntarily consent to pay. It is, however, immediately followed (p. 299) by an explicit repudiation of, at any rate, the latter claim, and by the express admission that the consent in question is not individual but collective; that it is given by the vote of the majority (or even by their representatives); and that the will of the majority is binding even on those who are personally opposed

to the imposition. It is further qualified, in a preceding passage, by the significant admission that, on natural grounds, all individual rights of Property end with the death of the owner, and that all right of testamentary disposition is the creation of the State (p. 294). On the whole, however, this treatise, in which appeal is made to the admittedly individualist doctrine of Locke, seems to represent a nearer approach to individualism in the matter of Property than is to be found in any other of Rousseau's writings, not even excepting the *Discours sur l'inégalité.* And this is the more surprising because, in its more abstract portions, it anticipates all those ideas—the corporate self, the general will, and the Law, as their outward expression—which reappear in the *Contrat social* and which, whatever else they may be, are certainly the reverse of individualist.

The *Contrat social* offers a marked advance on both the earlier treatises, particularly on the *Économie politique.* The individualist theory of Property, as something brought by the individual ready-made into the civil state, is definitely abandoned. The first condition of the Contract, as here expounded, is that each associate surrenders all his possessions, as well as all his powers, into the hands of the community; and this gives to the community the right of demanding from him at any subsequent moment whatever it may consider to be necessary for the service of the State. Nor is this all. It is the business of the community, apparently, to overhaul the 'imperfect rights' of possession which the individual brings into the common stock, to reject those which represent nothing better than the 'right of the stronger,' and to confirm those only which can plead the 'right of the first occupant,' as sealed and justified by the toil and industry of the possessor. Two things, in particular, stand out from the above account of the matter: the element of Right, in the sense of justice, which is entirely absent from the two earlier treatises is here present throughout—it is even thrown back, *ex post facto*, into the state of nature; and the State is recognised as joint owner, together with the individual, of all the property in its territory. Indeed, the very title of the chapter, *Du domaine réel*, is significant; the term *domaine* suggesting, if it does not demand, the sense of sovereign ownership by the State. To these two points—if, as would seem certain, we may appeal to *Émile* as representing the author's views at the time when the *Contrat social* was published—a third may be added: the explicit avowal, namely, that, so long

as the measure is made of universal application, the State is entitled at any moment to take over all the property of its members and thus become sole owner of all the wealth within its borders (*Émile*, Book V.; *Œuvres*, ii. p. 433). And, as has been pointed out in the Introduction, this, the cardinal doctrine of socialism, receives practical application—not complete, indeed, but on a large scale—in the *Project for Corsica*, written three or four years later. The socialist tendencies of Rousseau were well understood both by friend and foe, at the time of the Revolution. Thus Aulard (*Histoire politique de le Révolution*, p. 91) quotes an article in the *Révolutions de Paris*, citing 'the ancient lawgivers and Rousseau' as giving their sanction to the 'agrarian law'; and Mercier, in strange alliance with Anacharsis Klootz, makes the peccant passages of Rousseau a text for a stirring protest in favour of 'inequalities of wealth' (*J. J. Rousseau, considéré comme l'un des premiers auteurs de le Révolution*, ii. pp. 317–21).

Thus, from the *Économie politique* onwards to the *Projet pour la Corse*, we have a fairly complete history of Rousseau's progress from individual to State ownership. The assertor of the 'sacred right of property' has become the champion of a socialism, fully accepted in theory, though limited with characteristic caution in practice. It is right to add that the question is complicated by certain half-socialist anticipations on the one hand, and certain half-individualist survivals on the other: by a demand for large reservations of domain land in the *Économie politique*, and by the still more startling avowal of a joint ownership of all the wealth of the community, as between individual and State, in the comparatively early Fragment, *L'état de guerre* (*Pol. Writ.* i. p. 301)—a fact which may perhaps serve to determine the date of that fragment as distinctly later than that of the *Économie politique* (say, 1756–57); by a relapse into the 'sacred right of property' in *Émile* (p. 433); and by the recognition of a real, though imperfect, right (the 'right of the first occupant') as opposed to the purely wrongful claim, the 'right of the stronger,' in the *Contrat social*. On this last point, however, it would not be fair to lay any great stress; and the surprising thing is that he should have kept clear of such individualist survivals as skilfully as he does.

P. 18 l. 543. **en général, pour autoriser.** It is manifestly impossible that these conditions, whether as to title or amount of land, should ever be enforced. If, as would appear, the 'right of

the first occupant' is acquired, and is only to be acquired, in the state of nature, and is to be overhauled by the community on the foundation of the State, it would be next to impossible for the occupant to prove his title, and wholly impossible to dock him of his full amount without exciting a discontent so universal as would dissolve the community as soon as it was formed. Moreover, the latter condition involves a communism such as there is no evidence that Rousseau ever seriously had in view.

P. 19 l. 550. **au défaut.** Many modern editors read 'à défaut,' against the authentic editions.

P. 19 l. 570. **prendre de son cabinet possession.** Many modern editors omit 'de son cabinet,' against the authentic editions.

P. 20. *Note.* **sous les mauvais Gouvernements.** In *Émile* (Book IV. *Œuvres*, ii. p. 206) Rousseau speaks still more strongly: 'L'esprit universel des lois de tous les pays est de favoriser toujours le fort contre le faible et celui qui a contre celui qui n'a rien; cet inconvénient est inévitable, et il est sans exception.' See also a striking passage in *Économie politique* (*Œuvres*, iii. p. 300).

P. 21. Rousseau has sometimes been blamed for dealing in 'abstractions,' this and the following chapter, in particular, being cited in proof. It is true that the argument is cast in an abstract form: in a philosophical treatise, what else was to be expected? But the questions raised and the answers given to them are concrete enough. The first chapter asserts the sovereignty of the people, the second the unlimited nature of that sovereignty. Precisely the same answers have been offered by others, commonly reputed to be more cautious than Rousseau, and no complaint has been raised even by opponents. It would be interesting to know why, if they are guiltless, he should be treated as guilty. It must throughout be borne in mind that, while asserting sovereignty to be, in itself, unlimited and 'indivisible,' Rousseau not only admits, but demands, that certain functions, commonly (but erroneously) identified with sovereignty, should never be exercised by the sovereign. In his view, they are not 'parts' of sovereignty, but 'emanations' from it. The right to exercise them must always be deputed to special officials who act as mandatories or 'trustees' for the sovereign. And this, explicitly on grounds of expediency: because the whole body of citizens is incapable of exercising such functions efficiently, and because, if they are entrusted with such powers, the purity of

the general will must infallibly be corrupted. In practice, therefore, he is as much for the 'separation of powers'—of the legislative, the executive, and the judicature—as Montesquieu himself. The one function of the sovereign is to make laws; the power of applying them, whether executively or judicially, is deputed to the Government or the magistrates.

P. 21 l. 6. **c'est l'accord . . . qui l'a rendu possible.** Compare the complementary truth, as given in the note on p. 24, 'l'accord de tous les intérêts se forme par opposition à celui de chacun' (*C. S.* II. iii).

P. 22 l. 52. **en droits d'impôts.** Many modern editors read 'd'impôt,' against the authentic editions.

P. 22 l. 56. **pièces rapportées,** patches.

P. 23 l. 69. **l'acte de déclarer la guerre.** In assigning the right of declaring war and making peace to the Executive, Rousseau is in opposition to what in our day is the prevailing sentiment of those who are for 'government by the people.' And it is noticeable that in the debate on this point in the National Assembly (May 18, 1790), Robespierre, commonly an ardent disciple of Rousseau, pleaded strongly—so strongly as to be called to order—for what is now generally counted the democratic view: 'Je dis que la nation doit conférer à ses Représentants le droit de la guerre et de la paix' (*Moniteur*, under date). On the other hand, the Constitution of the United States, which is deeply influenced by Rousseau's doctrines, gives the power to the President; and it need hardly be said that our Constitution follows the same practice. Few questions are more difficult; there is much to be said on both sides. The line that Rousseau takes on this matter is naturally used by the Conservative author of *J. J. Rousseau, aristocrate* (Paris, 1790) as one of the proofs that Rousseau was an aristocrat. The pamphlet, attributed by some to Lenormant, by others to Duhem, is in the British Museum and is well worth reading (see *ib.* pp. 16, 40).

P. 23 l. 90. **ou de n'en pas dire assez.** Many modern editors read 'ou de n'en dire pas assez,' against the authentic editions.

P. 23 l. 98. **qu'il appelle abdication,** after the example of the Convention of 1689, in the Act declaring the throne vacant. See Macaulay, *History*, i. p. 636 (Popular Edition).

P. 24. For chapter vii. see Introduction, pp. xxvii–xxxi. It may be noticed that Spinoza, whose political theory has certain

points of contact (*e.g.* the general will—'cives una veluti mente ducuntur') with that of Rousseau, and may possibly have been known to Rousseau, discusses at length the question which gives the title to this chapter, 'an civitas peccare possit' (*Tractatus politicus*, Chap. iv.). His point of view, however, is very different from Rousseau's. Identifying as he does right with power, he holds that the State can do no wrong because there is no power above it. The only check on oppression is therefore that injustice is folly; and that, by acting unjustly, the State inevitably weakens its own power. To Rousseau, however, the main question is one of justice. To him, the general will, so long as it remains general, is always just. He is careful to add that this applies only to the internal acts of the State, and not to the dealings of one State with another; for, from the nature of things, the will of the State, in the latter case, can never be more than a particular will (*Éc. Pol.*, *Œuvres*, iii. p. 282).

P. 24 l. 114. **il y a souvent.** In the first Draft, this appears under the more trenchant form: 'la volonté générale est rarement celle de tous' (*Pol. Writ.* i. p. 462). The general will, therefore, is commonly no more than the will of the majority; under conceivable circumstances it might even be the will of the minority. Thus, having asked the question, 'Faudra-t-il assembler toute la nation à chaque événement imprévu?' Rousseau explicitly answers: 'Il faudra d'autant moins l'assembler qu'il n'est pas sûr que sa décision fût l'expression de la volonté générale' (*Éc. pol.*, *Œuvres*, iii. p. 285). For this reason, we cannot invert the former statement and say that the will of the majority is necessarily the general will. The general will is, to Rousseau, essentially either a temper of mind, definable as public spirit, the love of justice, etc., or a decision guided by such a temper. And it is so because these are, politically speaking, the only temper and the only decisions which can be described as 'general,' in the sense of being directed to the good of the community as a whole. When therefore, in the following sentence, he speaks of 'subtracting the particular wills' in order to find the general will (as the remainder), this is either an inadvertence, or a momentary lapse into a lower, more mechanical, order of ideas. No arithmetical figure can possibly be adequate to what, when true to himself, he means by the general will. In his defence it may be said that Burke—it is true, in a much less invidious manner—falls into the same mistake when he speaks of 'adding, subtracting, multiplying,

and dividing true moral denominations' (*Reflections*, *Works*, i. p. 404).

P. 24 l. 125. **des associations partielles.** See Introduction, pp. xliv–xlvii.

P. 25 l. 152. **un pouvoir absolu sur tous ses membres.** See Introduction, pp. xxviii–xxix, li.

P. 25 l. 164. **on convient que tout ce que chacun aliène.** This principle was intended by Rousseau to protect the individual from oppression by the community, and, in particular, to guard the rights of intellectual and religious freedom. It is specially invoked for that purpose in the chapter on Civil Religion, p. 122. But it must be confessed that his interpretation of it in that chapter is elastic. (See Introduction, pp. xxxvii–xliv.) It may be noted that the final clause of this paragraph ('mais il faut convenir . . . ') is absent from the first Draft. Its presence serves to weight the scales in favour of the State.

P. 26 l. 184. **dérive de la préférence** (Eds. 1762, 1782). Some modern editors correct, perhaps not very necessarily, into 'dérivent.'

P. 26 l. 188. **pour s'appliquer à tous.** See Introduction, p. xxxi.

P. 27 l. 208. **quand le peuple d'Athènes.** This criticism is anticipated under a slightly different form, in *Éc. Pol.* (*Œuvres*, iii. p. 282).

P. 27 l. 218. **moins le nombre des voix que l'intérêt commun.** See note to p. 24 l. 114.

P. 27 l. 222. **qu'on voit évanouir.** Many modern editors read 's'évanouir,' against the authentic editions.

P. 29 l. 300. **la peine de mort.** Rousseau's theory of punishment, as here stated, rests on two grounds: the consent of the criminal (as implied in the Contract) and the protection of Society. The first is a curious survival of individualism, and will not hold water. The second is sound as far as it goes, but hardly suffices to cover the death penalty. That is to be justified, if at all, on the ground that the State is there to uphold the moral law: a ground which is taken, though in a different connexion, in Book I. Chap. viii. and, with reference to punishment in Book I. Chap. vi. ('on le forcera d'être libre'), though, to cover the death penalty, it would have to be differently stated. (See Introduction, p. xxvi.)

The first resounding protest against the death penalty was made by Beccaria (*Dei Delitti e delle Pene*, 1764). Unfortunately the argu-

ments which he employs against it would tell as strongly against any kind of punishment whatever. (See his book, §§ 1 and 14.)

P. 30 l. 349. **qui jamais n'eût lui-même** (1762) : 'qui jamais n'eut lui-même' (1782).

P. 30. Rousseau was proudly conscious of the originality of his theory of Law : 'ce sujet est tout neuf ; la définition de la loi est encore à faire' (*Émile*, Book V., *Œuvres*, ii. p. 434). Compare *Éc. Pol.* (*ib.* iii. p. 280) and Introduction, p. xxxi.

P. 31 l. 355. **ce qui est bien.** Here Rousseau forestalls that insistence on the religious basis of the State to which he returns in the closing chapter of the treatise (*La Religion civile*). He expressly points out, however, that the existence of this religious basis does not in the least dispense with the necessity of purely human motives as the immediate cause of its foundation. (See Introduction, pp. xli–xlii.) It may throw some light on the vexed question of the continuity of Rousseau's ideas to note that this passage, as well as the kindred chapter on the Lawgiver which follows, is present in the first Draft also.

P. 31 l. 363. **faute de sanction naturelle.** Compare the chapter *Sur la société générale*, printed in Appendix.

P. 31 l. 374. **des idées métaphysiques.** This is probably aimed, not very justly, at Montesquieu, *Esprit des lois*, I. i.

P. 32 l. 400. **ainsi la Loi peut bien statuer.** Compare III. xvii.

P. 32 l. 414. **nul n'est injuste envers lui-même.** This may be true in the verbal sense ; but in a deeper sense, as our common phrase shows, a man may 'do himself an injustice' through folly or passion. Rousseau, indeed, admits this later : 's'il plaît à un homme de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a droit de l'en empêcher ?' (Chap. xii.). Here, however, he slips back into Spinoza's rather materialist doctrine, but without Spinoza's safeguards as to expediency. (See note to Chap. iii., p. 136.)

P. 33 l. 444. **mais le jugement . . . éclairé.** In the earlier Draft, this sentence appears in the form, which seems to indicate a still deeper suspicion of the 'people,' 'il n'est jamais question de la rectifier, mais il faut savoir l'interroger à propos.' (Compare *Éc. Pol.*, *Œuvres*, iii. p. 285.)

P. 33 l. 448. **de la séduction.** Many modern editors read 'des séductions,' against the authentic editions.

P. 34 l. 470. **Caligula.** See Book I. Chap. ii. and note.

P. 34 l. 472. **du Règne.** This is apparently used for Plato's *Politicus*, where this question is discussed. This Dialogue is cited as *De Regno* by Fabricius (Bekker's *Plato*, i. p. lxx); elsewhere, however (III. vi.), Rousseau refers to *Politicus*, more correctly, as *Civilis* (ed. 1762).

P. 34 l. 478. **Montesquieu**: *Grandeur et décadence des Romains*, Chap. i. The passage is not in the first edition of it (1734).

P. 34 l. 481. **celui qui ose.** This passage (down to 'la constitution de l'homme') is found, with slight variations, in an early Fragment. (See *Pol. Writ.* i. p. 324.) For the difficulties involved in Rousseau's doctrine of the Lawgiver see Introduction, p. lii. A further serious difficulty is that the work of the Lawgiver, which, logically speaking, should have followed directly upon the conclusion of the Contract, is, thanks to untimely reminiscences of Lycurgus, Solon, Calvin and others, deferred to a much later period in the history of the State. But, as 'the laws are, properly speaking, the terms of the association' (II. vi.), how is the association to subsist in the meantime? Who ever heard of an association formed centuries before its 'articles' were drawn up? Things would infallibly relapse into anarchy. And what sort of 'life' is it which is without 'movement' and without 'will'? (II. vi.).

P. 34 l. 488. **que nous avous tous reçue.** Many modern editors omit 'tous,' against the authentic editions.

P. 35 l. 509. **autrement ses lois.** Many modern editors read 'ces lois,' against the authentic editions.

P. 35 l. 510. **et jamais il ne pourrait éviter.** Ed. 1782 omits 'et.'

P. 35. *Note.* For a less favourable estimate of Calvin see *Lettres de la Montagne*, ii.: 'Calvin sans doute était un grand homme; mais enfin c'était un homme et, qui pis est, un théologien; il avait d'ailleurs tout l'orgueil du génie qui sent sa supériorité et qui s'indigne qu'on la lui dispute.' Ed. 1782 omits 'y' before 'être en bénédiction.'

P. 36 l. 553. **il faudrait que l'effet pût devenir la cause.** See Introduction, p. lii.

P. 36 l. 562. **de tous temps.** Many modern editors read 'de tout temps' against the authentic editions.

P. 37 l. 586. **la loi judaïque.** See an interesting fragment, *Les Juifs* (*Pol. Writ.* i. pp. 355–7), and *Gouvernement de Pologne*, Chap. ii.

P. 37 l. 589. **l'orgueilleuse philosophie**: a reference to Voltaire's *Mahomet.*

P. 37 l. 594. **Warburton**: *Divine Legation of Moses* (1738), Book II. §§ 5–6.

P. 37. This chapter forms the transition from the more abstract to the more concrete part of the treatise, from principles of Right to considerations of expediency (Introduction, pp. xxxiv–xxxvii). In the first Draft, Rousseau prefaces the transition by the following sentence: 'Quoique je traite ici du droit et non des convenances, je ne puis m'empêcher de jeter en passant quelques coups d'œil sur celles qui sont indispensables dans toute bonne institution' (*Pol. Writ.* i. p. 483).

P. 38 l. 612. **la plupart des peuples.** Ed. 1762 has simply 'Les peuples, ainsi que les hommes.' The emendation is Rousseau's own (ed. 1782).

P. 38 l. 643. **la jeunesse n'est pas l'enfance.** Ed. 1762 omits this, and reads, 'Il est pour les nations, comme pour les hommes, un temps de maturité qu'il faut attendre.' Again, the emendation is Rousseau's own (ed. 1782). Apart from the addition of two or three notes, this and the emendation recorded in the preceding note are the only changes he made in the text.

P. 39 l. 651. **Pierre avait le génie imitatif.** The criticism of Peter the Great is very just. It excited the fury of Voltaire; see his *Idées républicaines* (1762), which is largely devoted to attacks upon Rousseau and Montesquieu. From his *Tocsin des rois* (1771–72), as well as from his correspondence with Catherine II. *passim*, it is clear that he had allowed himself to be grossly befooled by her liberal professions, undertaking among other things to write a History of Peter (see his letters to Schouvaloff, especially those of Jan. 10 and June 1, 1761). Rousseau's prediction about the Tartars, a curious anticipation of Napoleon's famous prophecy, rouses him to the following outburst: 'La cour de Pétersbourg nous regardera comme de grands astrologues, si elle apprend qu'un de nos garçons horlogers'—he writes as 'citoyen de Genève'—'a réglé l'heure à laquelle l'empire russe doit être détruit' (*Idées républicaines*, § 37).

P. 39 l. 659. **jamais devenir.** Many modern editors read 'devenir jamais,' against the authentic editions.

P. 40 l. 692. **ils le sont moins bien.** Many modern editors read 'bien moins,' against the authentic editions.

P. 41 l. 719. **absorbent tous les soins publics.** Both ed. 1762 and ed. 1782 read 'absorbe' by an oversight.

P. 41 l. 734. **qui rende la compression.** So ed. 1762. Ed. 1782 has 'rend.'

P. 41 l. 736. **des raisons de se resserrer.** Rousseau was deeply convinced that the small State is incomparably more likely to be well governed than the large. See below, Book III. Chaps. vi. and xv. ('Je ne vois pas qu'il soit désormais possible de conserver parmi nous l'exercice de ses droits, si la Cité n'est très petite'); *Gouv. de Pologne*, Chap. v. ('grandeur des nations, étendue des États: première et principale source des malheurs du genre humain'); and *Dialogue* iii. where he tells us 'qu'il avait travaillé pour sa patrie et pour les petits États constitués comme elle' (*Œuvres*, ix. p. 287). Hence his anxiety for a Federation of the small States of Europe (below, III. xv.).

P. 41 l. 746. **des États tellement constitués.** He is thinking of Rome.

P. 43 l. 807. **c'est qu'on jouisse de la paix.** The present state of things in Russia (1917) is a curious illustration of this.

P. 43 l. 819. **ces temps de troubles.** Many modern editors read 'ces temps de trouble,' against the authentic editions.

P. 44 l. 846. **un pays capable de législation.** This led the Corsicans two years later (1764) to invite Rousseau to trace the plan of a good political system for the island. Hence the *Projet pour la Corse* (1765). In his letter of invitation Buttafuoco quotes many phrases from this chapter, and Chap. vii. See *Pol. Writ.* ii. 365–67.

P. 44 l. 849. **mériterait bien.** Many modern editors unnecessarily read 'mériteraient,' against the authentic editions.

P. 44. With this chapter (xi.) compare Book I. Chap. ix. note, and Introduction, pp. li–lii.

P. 45 l. 862 **au-dessous de toute violence.** Many modern editions have 'au-dessus,' against the authentic editions and the sense.

P. 45 l. 866, and *Note* 1. So, 'ni mendiants, ni millionnaires' (*Gouv. de Pologne*, Chap. xi.; *Œuvres*, v. p. 279).

P. 45 l. 891. **qu'il a.** Some modern editors read 'qu'il y a,' against the authentic editions.

P. 47 l. 937. **car, s'il lui plaît.** See note on Chap. vi. l. 414.

P. 47 l. 945. **il n'y a que la force de l'État.** See above, II. xii.; and Introduction, pp. xv, xvi, xxii–xxiii.

P. 47 l. 953. **à ces trois sortes de lois.** Rousseau discusses the influence of national tradition and education (in both the wider and the narrower sense of the term) in *Éc. Pol.* (*Œuvres*, iii. pp. 291–93) and *Gouvernement de Pologne*, Chap. iv. Corancez tells us that some time between 1762 and 1767, Rousseau composed a *Parallel between public and private Education*, which he destroyed in a panic, when he fled from England: see *Pol. Writ.* ii. p. 142.

P. 48. Rousseau seems to have been rather childishly proud of this chapter, the arithmetical part of which—and it is the most questionable part—being reproduced almost entire, and quite out of scale with its surroundings, in the analysis of the *Contrat social* which he gives in *Émile* (Book V.). In fact, it is the one part of the book which may be fairly called abstract, in the bad sense of the term.

P. 48 l. 17. **ne s'y doit faire.** Many modern editors read 'ne doit s'y faire,' against the authentic editions.

P. 49 l. 41. **ainsi ceux qui prétendent . . . ont grande raison.** For a full discussion of this point see Book III. Chap. xvi.

P. 49 l. 43. **ce n'est absolument qu'une commission.** Robespierre probably had this passage in mind when, on the discussion whether the king should have the right of declaring war, he said: 'Il est inexact de dire [*i.e.* de nommer le roi] le *représentant* de la nation. Le roi est le *commis* et le *délégué* de la nation pour exécuter les volontés nationales (Cries of *Order*). Si mes expressions ont affligé quelqu'un, je dois les rétracter. Par *commis* je n'ai voulu entendre que l'emploi suprême, que la charge sublime d'exécuter la volonté générale' (*Moniteur*, May 18, 1790). See Introduction, Note A.

P. 49 l. 55. **celui du tout au tout.** Ed. 1762, by an oversight, has 'de tout au tout.' Ed. 1782, 'du tout.'

P. 50 l. 101. **l'exposant.** An old term (in English 'exponent') for the *quotient*, as expressing the proportion, or relation, between two numbers.

P. 53 l. 204. **le prince et le Gouvernement.** The distinction is between the Government, as a collective whole (*Prince*), and the single members, or member, composing it (*Gouvernement*);

see p. 49 l. 40. Some modern editions absurdly read *principe*, against the authentic editions and the sense.

P. 56 l. 311. **démocratie.** It will be observed that a sense unusual in modern times (because the thing is almost unknown), but familiar to the ancients (*e.g.* Plato and Aristotle), is here given to *Democracy*; and that Rousseau's *Aristocracy*, coupled as it is with the 'sovereignty of the people,' corresponds much more closely with the modern conception of democracy: *i.e.* the sovereignty of the people, administered by those who are at any rate supposed to be the best and wisest of them. This use of terms may have been partly due to Rousseau's desire to conciliate the Government of Geneva, which he describes by implication (p. 3) as an instance of the best form of Government (*i.e.* Aristocracy) and which would probably have been far from pleased to hear itself called a Democracy. In any case, after his breach with that Government, he no longer scruples to call it a Democracy (*Lettres de la Montagne*, vii–ix), as indeed he had already done, incidentally, in his *Lettre à d'Alembert* (*Œuvres*, i. p. 256); and in a well-known letter to Mirabeau, 'l'ami des hommes,' he describes the principles of the *Contrat social* as those 'of the most austere democracy' (*Pol. Writ.* ii. p. 161). Throughout the following discussion, it is necessary to bear in mind his sharp, and very just, distinction between 'Sovereignty' and 'Government.' All forms of Government (even limited Monarchy) which ultimately rest on the sovereignty of the people are to him legitimate; all which do not, illegitimate. See Book II. Chap. vi.: 'Every legitimate Government is republican,' and his note to these words. Compare *Éc. pol.* (*Œuvres*, iii. pp. 282–83).

P. 57 l. 342. **de tous temps,** Ed. 1762; 'de tout temps,' Ed. 1782.

P. 58 l. 383. **poser en principe.** Both the authentic eds. have 'en principes.'

P. 58 l. 394. **et les discussions épineuses.** Many modern editors read 'et de discussions,' against the authentic editions.

P. 58 l. 403. **un auteur célèbre.** Montesquieu, *Esprit des lois*, III. iii.

P. 59 l. 420. **Malo periculosam.** See Introduction, p. xxx. The same thought was expressed by Stanislas I., son of this Polish magnate and himself for a short time (1704–1709) king of Poland:

'Il faut opter, et ceux qui ne peuvent supporter le travail n'ont qu'à chercher le repos dans la servitude' (*Œuvres du philosophe bienfaisant*, ii. p. 266). These words are twice quoted by Rousseau (*Lettres de la Montagne*, ix., and *Gouvernement de Pologne*, Chap. i.) (*Pol. Writ.* pp. 274, 426).

P. 60 l. 448. **la troisième est le pire de tous les Gouvernements**: mainly because it is hardly conceivable that a hereditary aristocracy should be based upon the sovereignty of the people. Compare 'Le meilleur des Gouvernements est l'aristocratique, la pire des souveraintés est l'aristocratique' (*Lettres de la Montagne*, vi.). See also the closing words of the *Polysynodie* (*Jugement*) and Rousseau's note to them.

P. 60 *Note*. **aux républiques de Venise et de Berne.** In a subsequently altered passage of the *Gouvernement de Pologne*, he speaks less favourably of the Government of Bern, accusing it o malversation (Chap. xi.); and in a cancelled passage of the same treatise he describes the Great Council of Venice as a body 'où le vice et la fourberie sont sur leur trône' (*Pol. Writ.* ii. pp. 459, 478) Both passages are to be found in the rough draft of the treatise (MS. Neuchâtel, 7838).

P. 61 l. 490. **qui peuvent le mieux.** Ed. 1762 reads 'les mieux,' by an oversight.

P. 61 l. 491. **comme prétend Aristote.** Rousseau would seem to refer to *Politics* III. xiv., and IV. x.–xi. But he misrepresents Aristotle's opinion.

P. 61. Rousseau's personal feeling was strongly against any conceivable kind of monarchy; but, throughout this chapter, he keeps a tight hand over the expression of it. Absolute monarchy he necessarily and rightly bars out. But limited monarchy, as a form of government not incompatible with the sovereignty of the people, he is willing, at least in theory, to admit. This is the more remarkable because, in his own day, there was no clear proof that limited monarchy was, at least in the long run, compatible with popular control. Even in England, the supposed citadel of the institution, that control, to speak only of theory, was extremely imperfect. And, in practice, there were many signs that such control as existed was little likely to stand against the vast powers of corruption which the young king was astute and resolute enough to seize and keep in his own hands. In the northern and eastern

monarchies again—Denmark, Sweden, and Poland—events were soon to show that, under one form or another, the same danger was afoot. In other words, there was much to be said for the view that such limited monarchies as existed were hard on the road to despotism. And this was the conviction which came to be more and more strongly that of Rousseau. It is therefore a testimony to his intellectual honesty that he should have admitted monarchy among the 'legitimate' forms of government: that is, among those capable of resting on the sovereignty of the people. Apart from intellectual honesty, there were other motives—fear of offending the French Government and an honourable scruple against abusing the hospitality that France had given him for twenty years—which would naturally lead him to speak with reserve; though how far he was actually swayed by those motives, it is of course impossible to determine. (See *Confessions*, ix.; *Œuvres*, viii. p. 303.) All we can say is that his opinion was more freely expressed in writings not intended for publication during his lifetime: in the *Jugement sur la Paix perpétuelle*, the *Polysynodie*, and the *Gouvernement de Pologne*. Even the *Abstract* of the *Paix perpétuelle*, which was comparatively harmless, was not allowed by the Censor to be published in France; the *Contrat social* was published, with many precautions for secrecy, at Amsterdam; the sale of it was officially, though with very ill success, prohibited in France; and Rousseau ascribed his subsequent misfortunes largely to the offence it had given to the French Ministry. Such were the shackles laid on political philosophy in France under the old order. See *Confessions*, xi.; *Œuvres*, ix. pp. 4–5, 80; letters to de Bastide (both misdated), *Œuvres*, x. pp. 220, 227, and from Deleyre and Duclos (*Rousseau, ses amis et ses ennemis*, i. pp. 207, 297); letters to Moultou, *Œuvres*, x. p. 247 and to Rey (*Bosscha*, pp. 112, 123, 159); letter to Saint-Germain (*Œuvres*, xii. p. 195); Dialogue I. (*Œuvres*, ix. p. 131).

P. 62 l. 529. **les rois veulent être absolus.** See *Jugement sur la Paix perpétuelle*, *Œuvres*, v. pp. 329–32, especially 'Toute l'occupation du rois . . . se rapporte à deux seuls objets: étendre leur domination au dehors et la rendre plus absolue au dedans'; and *Gouvernement de Pologne*, Chaps. viii., xiv., especially 'la simagrée du serment, fait par tous les rois à leur sacre et oublié pour jamais l'instant d'après. Vous avez vu le Danemarck, vous voyez l'Angleterre, vous allez voir la Suède' (*Œuvres*, v. p. 267).

P. 63 l. 554. **le Prince de Machiavel est le livre des républicains.** Rousseau passes the same judgment in *Éc. pol.* (*Œuvres*, iii. p. 283)—'les satires de Machiavel'; and Spinoza had said much the same before him (*Tract. pol.* v. 7). When we think of the glaring contrast between the *Principe* and the *Discorsi* (which are often conveniently ignored), it is not so certain that they were wrong. This note on Machiavelli appeared for the first time in ed. 1782, being taken by the Editor from MS. Neuchâtel 7842 (p. 52).

P. 63 l. 558. **trouvons.** Many modern editors read 'trouverons,' against the authentic editions.

P. 63 l. 573. **et chacun sait.** Many modern editors omit 'et' against the authentic editions. For the thought compare *Polysynodie* (both *Extrait* and *Jugement*).

P. 63 l. 575. **un défaut essentiel.** This paragraph was added by Rousseau while the book was in the press (see his letter to Rey of June 6, 1762; *Bosscha*, p. 130). This was largely done, it would seem, for the sake of the compliment to Choiseul ('un de ces hommes nés pour gouverner') in the closing sentence. Unfortunately, Choiseul chose to think that he was one of the 'petits fripons' of an earlier sentence; and Rousseau ultimately came to believe that Choiseul was in the conspiracy against him: see *Confessions*, xi. (*Œuvres*, viii. p. 24, compare p. 16); Dialogue I. (*ibid.* ix. p. 131), and letter to Saint-Germain (*ibid.* xii. p. 195). This is one of the passages singled out for attack as 'indecent' in Voltaire's *Idées républicaines* (§ 36), possibly because Voltaire desired to pay his court to Choiseul.

P. 64 l. 600. **l'État est trop petit pour son chef.** It is possible that Rousseau is here thinking of Frederick of Prussia. But this danger was always present to his mind, as it was to the mind of Robespierre and many other Jacobins, who opposed the declaration of war against Austria and Prussia in 1792, largely from dread of a military dictator. See *Éc. pol.* (*Œuvres*, iii. p. 287): 'ces esprits vastes, si dangereux et si admirés . . . dont la gloire se confond avec les malheurs du peuple.'

P. 64 l. 607. **les talents d'un sénat ayant des mesures plus fixes.** Compare 'l'expérience confirme que les déliberations d'un sénat sont en général plus sages et mieux digérées que celles d'un Vizir.'. *Polysynodie*, I. x. (and note).

P. 64 l. 614. **les élections laissent des intervalles dangereux.**

In the case of Poland, Rousseau pleads strongly (1772) for elective, as against hereditary, monarchy. There, however, it was a choice of evils. Here his desire is to persuade his readers that both *are* evils. See *Gouvernement de Pologne*, Chaps. viii., xiv.

P. 65 l. 627. **l'inconvénient des régences.** Compare: 'La loi française sur la majorité des rois prouve que des hommes très sensés et une longue expérience ont appris aux peuples que c'est un plus grand malheur encore d'être gouvernés par des régences que par des enfants' (first Draft, I. v., *Pol. Writ.* i. p. 465).

P. 65 l. 636. **t'en ai-je donné.** Plutarch, *Apophthegmata Regum*, § 21 (Amyot's translation).

P. 65 l. 647. **nam utilissimus.** Tacitus, *Histories*, i. 16. It is part of Galba's advice to Piso, on adopting him.

P. 66 l. 664. **le contre-pied de leur prédécesseur.** Many modern editors read 'leurs prédécesseurs,' against the authentic editions.

P. 66 l. 678. **selon Platon.** Another reference to *Politicus* (here called *Civilis* in ed. 1762).

P. 66 l. 692. **il les faut supporter.** Many modern editors read 'il faut les supporter,' against the authentic editions.

P. 67. The leading idea of chapter vii., that there are infinite gradations in the forms of Government, was implicit in Chaps. i. and ii. Mercier, strangely enough, finds fault with Rousseau for not taking account of mixed Governments (*J. J. Rousseau*, vol. i. pp. 76, 99); one more proof of the difficulty which contemporaries found in understanding the more concrete strain of his argument—a strain pursued still further in the following chapter. On the other hand, the author of *J. J. Rousseau, aristocrate* (p. 36) saw clearly that 'Rousseau travaille à la formation d'un Gouvernement mixte, qu'il veut rapprocher le plus qu'il est possible d'un Gouvernement démocratique.'

P. 67 l. 711. **comme en Pologne.** See *Gouv. de Pologne*, chap. vii.

P. 67 l. 727. **on prévient encore.** See *Polysynodie* (*Extrait* and *Jugement*).

P. 68. For chapter viii. see Introduction, pp. xxxiv–xxxvii.

P. 70 l. 848. **de dyssenterie et d'indigestions.** Many modern editors read 'indigestion' against the authentic editions.

P. 70 l. 848. **nous sommes, dit Chardin.** *Voyages en Perse*, vol. iii. pp. 76, 83–4 (ed. Amst. 4 vols. 1735).

P. 72 l. 906. **une moindre quantité d'aliment.** So ed. 1762. Ed. 1782 has 'd'aliments.'

P. 73. *Note.* Many modern editors read 'de point d'appui' and 'ses membres mêmes,' against the authentic editions.

P. 73 l. 928. **les bêtes féroces.** Rousseau probably had in mind the following sentence of Diogenes Laertius, which he has copied into MS. Neuchâtel, 7842: Thalès disait que la pire des bêtes féroces était le tyran, et des privées le flatteur.

P. 73 l. 950. **les quantités morales.** Some modern editors absurdly read 'qualités morales.' The same arithmetical metaphor is employed by Burke ('adding, subtracting, multiplying and dividing true moral denominations') in a passage (*Works*, i. p. 404) clumsily ridiculed by Paine.

P. 74 l. 956. **et quel est le signe le plus sûr.** Rousseau's 'surest sign of prosperity' is manifestly apt to be misleading, and modern conditions have probably made it more so than ever. But there is an important truth in his argument; only it needs to be checked by other considerations. Burke, with some proper qualifications, is much in agreement with Rousseau. (See *Reflections*, *Works*, i. p. 429.) So 'l'effet infaillible et naturel d'un Gouvernement libre et juste est la population' (*Gouv. de Pologne*, chap. xi.: *Œuvres*, v. p. 279).

The note to the close of the chapter was added while the book was in the press (*Bosscha*, p. 141). The two Latin quotations are both from the *Agricola* of Tacitus (chaps. xxi. and xxx.). 'Le coadjuteur de Paris,' *i.e.* de Retz, one of the leaders in the Fronde (see his *Mémoires*, liv. iii.). Another allusion to the Fronde occurs in IV. i. (le duc de Beaufort).

P. 74. *Note.* **qu'un poëte ait cent mille livres de rente.** A stab at Voltaire, a firm believer in the virtue of the arts and sciences.

P. 74. *Note.* **dit Machiavel.** In the *Proemio* to his *Storie Fiorentine*.

P. 74. Rousseau's method in this chapter may fairly be called 'doctrinaire.' He seeks to establish a historical law, which he claims to be universal, without due regard to the facts. His attempt to meet the case of Rome, which forms an apparent exception to his law, is sophistical. The case of England, had he not been blinded by the incipient reaction under George III., would have been still more awkward, if he had deigned to notice it. And the whole course of things since the French Revolution has shown

that his 'law' was anything but universal. (Compare the note to the beginning of Chap. vi.). In framing his 'law,' he may have been led astray by his admiration for Plato (*Republic*, viii., ix.), who had more influence than any other writer upon his political theory. Nor again could he resist the temptation of representing Monarchy as the goal of all evil. His whole argument is one more instance of his disbelief in progress, which some critics have inexplicably denied. See Introduction, p. lii.

P. 75. *Note*. **'Squittinio della libertà veneta,'** an anonymous work published in 1612, to support the claims of the Emperor upon Venice.

P. 75. *Note*. **comme l'a prouvé Machiavel**: *Discorsi*, I. iv. But Rousseau forces the meaning of Machiavelli's words.

P. 79 l. 1114. **de l'existant au possible.** A safe inversion of the questionable maxim: 'du possible à l'existant la conséquence est bonne.'

P. 79. Throughout the rest of Book III., Rousseau writes largely with an implied reference to the gradual usurpation of the Executive (le Petit Conseil) of Geneva. 'Que pensiez-vous, en lisant cette analyse courte et fidèle de mon livre (le *Contrat social*)? Je le devine. Vous disiez en vous-même: Voilà l'histoire du Gouvernement de Genève. . . . Cette constitution, toute bonne qu'elle est, n'est pas sans défaut; on pouvait prévenir les altérations qu'elle a souffertes, la garantir du danger qu'elle court aujourd'hui. J'ai prévu ce danger, je l'ai fait entendre, j'indiquais les préservatifs. Était-ce la vouloir détruire que de montrer ce qu'il fallait faire pour la maintenir'? (*Lettres de la Montagne*, vi.). Compare the whole argument of *Lettres* vii. and viii. This was probably Rousseau's chief offence in the eyes of the Genevan Government. See Introduction, pp. xlvii–xlviii.

P. 80 l. 1121. **il faut qu'il y en ait de fixes et de périodiques.** The constitutional law of Geneva that the Syndics must be elected annually by the Conseil Général (or whole body of citizens) was, in fact, the only hold that the citizens of Geneva had upon the Executive (the Petit Conseil); and during the troubles which called out the *Lettres de la Montagne*, the Petit Conseil could only maintain its power by suspending the elections, in defiance of the Law, and (with them) the meetings of the Conseil Général. (See *Pol. Writ.* ii. 192-3; see also below, Chap. xviii.)

P. 80 l. 1145. **une ville, non plus qu'une nation, ne peut être légitimement sujette d'une autre.** In the spring of 1793, when two-thirds of France were in revolt against the central Government, this became the burning question between the Jacobins and the Girondins—the latter denouncing the predominance of Paris and demanding that the capital should not count for more than 'one eighty-third part' of the whole of France.

P. 80 l. 1157. **comme jadis les villes grecques.** *I.e.* by Federation. (See Chap. xv. and note.)

P. 81 l. 1162. **de faire siéger le Gouvernement alternativement dans chaque ville.** In the *Projet pour la Corse* this question is discussed by Rousseau; but, dismissing the solution here offered ('il y aurait trop d'inconvénient à rendre errant l'administration suprême'), he meets the case by fixing on Corte, as 'moins une capitale qu'un chef-lieu,' and as incapable, for various physical reasons, of ever becoming a capital. To compare small things with great, Corte, in short, was to be the Washington of Corsica. (See *Pol. Writ.* ii. p. 318.)

P. 81. l. 1170. **à chaque palais.** An anticipation of Chaumette's 'Guerre aux palais, paix aux chaumières.'

P. 81 l. 1179. **les consuls alors n'étaient que les présidents.** *I.e.* by right.

P. 81 l. 1186. **de tous temps.** Many modern editors read 'de tout temps,' against the authentic editions.

P. 82 l. 1211. **ce mot de finance.** Compare *Projet pour la Corse* (*Pol. Writ.* ii. pp. 336–9) and *Gouvernement de Pologne*, chap. xi. (*Œuvres*, v. pp. 278–80).

P. 82 l. 1212. **dans un État.** Many modern editors read 'dans un pays,' against the authentic editions.

P. 82 l. 1216. **je crois les corvées.** For this view, so violently opposed to the general opinion of his day, compare the references given in the last note but one.

P. 83 l. 1237. **en certains pays.** Rousseau was doubtless thinking chiefly of France. But to read 'en certain pays,' as some modern editors do, is against the authentic editions; nor is it in Rousseau's style. Compare Sieyès' famous pamphlet (1788): 'Qu'est-ce que c'est le tiers état? Tout. Qu'est-ce qu'il a été jusqu'ici? Rien. Qu'est-ce qu'il veut devenir? Quelque chose.' So 'C'est le peuple qui compose le genre humain; ce qui n'est pas

peuple est si peu de chose que ce n'est pas la peine de le compter' (*Émile*, IV., *Œuvres*, ii. p. 195).

P. 83 l. 1245. **les députés du peuple . . . ne sont que ses commissaires.** The whole of this argument represents a revolt against the authority of Montesquieu and his admiration for the English Constitution (see the close of Burke's *Appeal from the New to the Old Whigs*). It is clear that Rousseau was against the Representative principle, as such (see the following paragraphs and Chap. xii.). He is willing, however, to concede the principle, upon this condition: that the Representatives act, so far as possible, solely upon instruction from their constituents ('mandats impératifs'), and that all their decisions are submitted to a *plébiscite* or *referendum* (on the first point compare *Gouvernement de Pologne*, Chap. vii.). Both became burning questions at the Revolution. (See Introduction, Note B.) It cannot be said that the results, in the case of plébiscites, were then encouraging; and it is doubtful whether a loose body of men, consulted in this fashion, is capable of forming as sound an opinion as a constituted and practised body, which has heard the matter thrashed out in detail. It may further be doubted whether the legislative body would not find its sense of responsibility seriously weakened by the knowledge that there was an appeal against all its decisions: whether, in short, the representative system, with all its faults, is not the less of two evils. There is much to be said on both sides of the question. Much the same arguments apply to the 'imperative mandate.' The case against it has been best stated by Burke, in his speech on *Economical Reform*, his letters to, and speeches at, Bristol before and during the Election of 1780, and in his *Reflections* (*Works*, i. pp. 444–5). And, prejudiced as he may have been, he had a practical experience of the working of representative institutions which was denied to Rousseau. In judging of Rousseau's argument, it must be remembered that he is avowedly thinking—mainly, if not solely—of the small States. And the experience of Switzerland, to say nothing of the probabilities of the matter, seems to show that, if a system of Plébiscites—or indeed, direct legislation by the whole body of citizens in any form—is possible anywhere, it is in the comparatively small States.

Robespierre seems to have held from the first that there should be a plébiscite on all laws. See his speech in the National Assembly (Oct. 8, 1789) pleading that the king should lay all laws

passed by the Assembly before the people ('Peuple, voici la loi que vos représentants ont faite et à laquelle j'ai apposé le sceau royal') and, apparently, ask their consent to its final adoption. He was laughed down. Compare the *Moniteur* for that date, and Carlyle, *French Revolution*, i. p. 193 (where, however, a wrong reference is given). Compare also Introduction, Note B.

It may be noted that when the question of 'imperative mandates' came before the National Assembly, Sieyès (after describing the royal veto, which was also under discussion, as 'une lettre de cachet lancée contre la volonté générale') turns upon the supporters of the *Mandat*: 'Proposer que la loi n'ait force que lorsque chaque citoyen l'aura consentie immédiatement, c'est dire que la France est un État démocratique. . . . Adoptez le plan de ces messieurs, vous ne seriez plus que des courriers politiques, chargés uniquement d'apporter des mandats d'après lesquels on formerait la loi. Je suis si éloigné d'être de cet avis que je crois au contraire qu'aucun bailliage n'a le droit de donner de pouvoir impératif à son représentant. Je m'appuie sur ce que la volonté d'un bailliage ne fait qu'une volonté individuelle, comparée à la masse des volontés bailliagères, et que toute volonté particulière doit être subordonnée à la volonté générale' (*Moniteur*, Sept. 7, 1789). On the other hand, the author of *J. J. Rousseau, aristocrate* (pp. 45–6) seizes upon this paragraph with not unnatural glee, adopting, at any rate for the moment, the doctrine of the 'mandat impératif' and covering it with the authority of Rousseau: 'Les aristocrates de l'assemblée se sont-ils exprimés autrement quand ils ont cru devoir se permettre quelques réflexions et demander une interprétation avant de faire le serment qu'on a exigé d'eux et de tous les Français: serment tout à fait singulier, par lequel on nous fait promettre d'être fidèles à une loi *que nous n'avons pas ratifiée*, une loi même que nous ne connaissons pas encore? Il leur eût dit' —quoting (or paraphrasing) the paragraph of the *Gouvernement de Pologne* ('Les instructions des nonces,' etc., chap. vii.), in which the doctrine is laid down in trenchant terms.

It is possible that Napoleon may have traded on this mistrust of the representative system, when he adopted the essentially unrepresentative Constitution of the year VIII, as proposed (strangely enough) by Sieyès, and manipulated it for his own purposes. It is certain that once in power he was careful to pose as the only true

'representative' of the nation. Thus, when Josephine, in his absence, had assured a deputation of the Corps Législatif of her satisfaction that the first thought of the Emperor, in his short-lived successes against the Spaniards, should have been for 'the Body which represents the nation,' the *Moniteur* replied by inserting an article, obviously inspired by the Master, in the following terms: 'S. M. l'Impératrice n'a point dit cela; elle connaît trop bien nos constitutions; elle sait trop bien que le premier représentant de la nation, c'est l'Empereur; car tout pouvoir vient de Dieu et de la nation. Dans l'ordre de nos constitutions, après l'Empereur est le Sénat; après le Sénat est le Conseil d'État; après le Conseil d'État est le Corps Législatif; après le Corps Législatif viennent chaque tribunal et fonctionnaire dans l'ordre de ses attributions; le Corps Législatif a le quatrième rang. . . . Car, s'il y avait dans nos constitutions un Corps représentant la nation, ce Corps serait souverain; les autres corps ne seraient rien, et ses volontés seraient tout. . . . Ce serait une prétention chimérique et même criminelle de vouloir représenter la nation avant l'Empereur. Le Corps Législatif, improprement appelé de ce nom, devrait être appelé *Conseil* Législatif, puisqu'il n'a point la faculté de faire des lois n'en ayant pas la proposition . . . tandis que le Conseil d'État a de véritables attributions législatives (*i.e.* celle de proposer des lois). . . . Tout rentrerait dans le désordre, si d'autres idées constitutionnelles venaient pervertir les idées de nos constitutions monarchiques' (*Moniteur*, Dec. 15, 1808).

P. 84 l. 1298. **quoi! la liberté.** On Grey's motion for Parliamentary Reform (1793), Wellesley, then Lord Mornington, adroitly made use of this passage to discredit the cause of the reformers: 'Here the petitioners from Derby may see the Rights of Man carried to their extreme point of perfection; and learn that, according to their own principles, strictly and fairly pursued, civil slavery is the only solid basis of true political liberty.' All that Fox could say in reply was that he did not think much of the *Contrat social.*

P. 85 l. 1319. **si la Cité n'est très petite.** In the First Draft (II. iii.) he had said still more emphatically: 'Il suit de là que l'État devrait se borner à une seule ville tout au plus.' Throughout his argument, indeed, Rousseau is unduly influenced by the City State of Greek history and Greek philosophy. Observe, however, that *Cité* is here used in the sense of *State* (see I. vi.).

P. 85. *Note.* The Comte d'Antraigues, a member of the

National Assembly and something of a political adventurer into the bargain, asserts in a pamphlet (1790) that Rousseau, whose acquaintance he seems to have made at Bourgoing or Monquin (1768–70) and with whom he subsequently corresponded, handed to him 'sixteen chapters' on Federation, empowering him to make such use of the gift as at any time he might think fit. D'Antraigues states that in July 1789 he resolved to publish this work, but that on the advice of a friend he desisted, from fear that 'ambitious men might avail themselves of this great authority to sap, and perhaps destroy, the royal authority.' This looks as if the work were in part devoted to a suggestion of a scheme for provincial Home Rule in France, such as Rousseau afterwards proposed for Poland. If so, it might be used in support of a 'federationist' policy, such as was subsequently imputed to Brissot and other Girondins. In any case, the manuscript—apparently with the consent of 'one of Rousseau's truest friends'—was destroyed by d'Antraigues (*Pol. Writ.* ii. pp. 135–136). In the absence of this writing, we are still left with two statements of Rousseau's views on federation. One of these is the brief statement in *Émile*, Book V. (*Œuvres*, iii. p. 438). It seems to point to a somewhat elastic form of federation—more than an alliance, less than an incorporation such as that of the United States, or the Swiss Federation, or the German Empire—between the small States, as a measure of self-defence against the large; and from the scanty information vouchsafed to us, that would seem to have been the main purport of the manuscript destroyed by d'Antraigues. The other is the scheme embodied in the *Paix perpétuelle*—a Federation of all Europe (Turkey excepted) with the object of settling all disputes between the several States by peaceful means and with a federal army for ultimate sanction: in a word, of putting an end to war and establishing a 'lasting peace.' These two forms of Federation are therefore to be sharply distinguished; and it is obvious that, if the latter were adopted, the former would at once become unnecessary, and indeed pernicious. Rousseau who, as pioneer, may fairly be allowed some inaccuracies of language, uses 'Federation' in yet a third sense: the delegation of powers by a sovereign Legislature (*e.g.* that of Poland) to various subordinate, or 'statutory,' Parliaments: in fact, what we should now call Home Rule; see *Gouvernement de Pologne*, Chaps. v., vii., xi. (*Œuvres*, v. pp. 252, 263, 280). Aulard (*Hist. pol.* p. 263) records a proposal

made at the Paris Jacobin Club in Sept. 1792, and vehemently resisted by Chabot, for 'federating' France after this fashion. The mover, one Terrasson, invoked the authority of 'the divine Jean-Jacques' in support of his plan—'the only one,' he pleaded in Rousseau's words, 'which combines the advantages of the small and large State, and therefore the only one suited to your position' (*Gouv. de Pologne*, Chap. v.). See M. Windenberger's *République confédérative des petits États* and *Pol. Writ.* i. pp. 95–104.

P. 86 l. 1340. **plusieurs ont prétendu.** The notion that the establishment of Government—as apart from that of the community, or the State—was in the nature of a contract between the governor and the governed was not so much a philosophical tenet as a popular belief. It was repudiated by the champions of divine right and of absolute monarchy based upon force, by Hobbes no less than by Bossuet, on the one hand. It was repudiated by the champions of liberty, by Locke no less than by Milton, upon the other. It is to be found, however, though not without some confusion, in such popular pieces as Dryden's *Absalom and Achitophel* (Part I. ll. 765–768). It is found still more decisively in the Act of the Convention which pronounced that James II., having 'broken the original contract between king and people,' and having committed other illegal acts, had 'abdicated the government' and thereby rendered the throne vacant. To the leading philosophers of the seventeenth century, on the contrary, such a contract was unknown. The only contract which they recognise is that which, like Rousseau's contract, gathers a certain number of individuals into the organised body, called the State. To Hobbes, indeed, the appointment of 'one man or one assembly of men' to 'bear the person' of the whole community and control its conduct is an act inseparable, although distinguishable, from the primitive contract. But as the Power, or Sovereign, so created is declared to be of necessity absolute, no one could dream of describing the relation between it and the community as one of contract; indeed, Hobbes is at the pains explicitly to deny it (*Leviathan*, Chap. xviii.). Both to Locke and Milton, again, the executive is merely trustee, in the one case for the whole community, in the other for the sovereign legislative which the community has set up, and therefore liable to be 'changed and displaced' at any moment (*Tenure of Kings and Magistrates*, pp. 233–34; *Civil Government*, § 151). It is true that Locke

qualifies this in the case of a monarch, who, as in England, is himself a part of the legislative. But, as the legislative itself is, in his view, merely trustee for the community (§§ 135, 149) and 'may be removed or altered when it is found to act contrary to its trust' it is clear that his main argument is not impaired. With Spinoza, we come to an apparent exception. He allows himself to speak of the 'conditions or contract,' under which the community transfers its powers to king or council. But as king, or council, is declared to be the only 'interpreter' of these conditions, as the very idea of Right, and therefore of obligation to perform promises, is expressly repudiated, and as the only check upon misrule is explicitly stated to be the fear of a general rebellion, it is evident that the 'conditions' are no better than waste paper and *Contract* a mere abuse of terms (*Tractatus politicus*, ii. 12; iii. 17; iv. 4–6). Still, it is possible that the popular belief in a contract between people and Government may have been strengthened by a hasty reading of Locke and Spinoza—the latter, however, seems to have been strangely little known—and perhaps further confirmed by the oaths which even absolute monarchs, the King of France for instance, took at their coronation, and by the practice of *pacta conventa* in an elective monarchy, such as Poland. See Introduction, Note A.; especially for a fuller account of Locke.

P. 86 l. 1342. **on stipulait entre les deux parties les conditions.** Many modern editors read 'des conditions,' against the authentic editions.

P. 86 l. 1365. **et celui-là seul.** So ed. 1762. Ed. 1782 reads 'celui-là seul.'

P. 86 l. 1368. **sous quelle idée?** As M. Beaulavon points out, Rousseau, by over-refinement and, still more, from a desire to square his argument with the rigid definition of Law laid down earlier in the treatise, has here involved himself in a network of contradictions. By that definition, no law can have any but a general object; all particular objects are relegated to the executive power. But the appointment of Governors—whether for an Aristocracy or a Monarchy—is a 'particular' act. It can therefore be performed only by the executive power. And that power, *ex hypothesi*, has as yet no existence. How escape from this contradiction? There is one form of Government, Rousseau suddenly bethinks himself, to which this argument does not apply: one form in which there is

no distinction between legislative and executive: that is, Democracy. Let the community therefore begin by declaring itself a Democracy —a purely general act, which, by the definition, is well within its rights. Having done so, it is free either to decide in favour of remaining permanently in that state, or to declare for either a Monarchy or an Aristocracy. In the former case, the matter is settled. In the latter case, being a Democracy it is free to pass at once to an executive act, that of nominating its Senate or its Monarch. Having thus committed suicide with due form and ceremony, it leaves its fortunate rival in possession of the field. So far as the establishment of Democracy goes, this argument may pass unchallenged. Unfortunately, however, Rousseau has left on record his conviction that Democracy in *his* sense of the term is a 'form of government too perfect for the imperfections of human nature' (*C.S.* III. iv.). It is clear, therefore, that he must have wished to leave the door open for Aristocracy and limited Monarchy. But the argument by which he seeks to do so is a tissue of sophistry. On his own showing, the act by which Democracy passes on its rights and powers to Aristocracy or Monarchy is an act not general, but particular, in character. It involves the acceptance, at least in principle, of a privileged person, or privileged group of persons, to perform the duties of government (*C.S.* II. vi.). And, whatever he may say to the contrary, it further involves the express nomination of a given person, or persons, to fill the posts so created. Thus, on one ground or other, all conceivable forms of government are ruled out from the beginning. The only legitimate form is dismissed as impossible. The only possible forms must, on his own showing, be branded as illegitimate. The argument, advanced in the preceding chapter (p. 86 l. 1353), that a contract between the people and its Government would be a 'particular act, and therefore illegitimate,' is just as valid against the very appointment of a Government. In place of this fine-spun sophistry, Rousseau would have done well to give up the attempt to square the foundation of Government with the procedure proper to its subsequent working. More than that: he would have done well to admit that his definition of Law (often, as we have already seen, inapplicable to practice) was in reality based not on rigid Right, but on considerations of expediency; and that the expediency, which in the every day affairs of the State commonly calls for one course of procedure, may, in the utterly different

circumstances of its foundation, call for quite another. See Book II. Chap. vi., and Introduction, pp. xxxi–xxxii .

P. 88. *Title.* **Moyen de prévenir.** Most modern editions read 'Moyens,' in defiance of the authentic editions and of the point, which demands the singular: the 'means' in question is to hold assemblies at fixed periods. The Genevan Government felt the sting, and the Procureur-général singled out the last six paragraphs of the chapter for censure in his Report to the Petit Conseil of June 19, 1762: the Report which preceded the decree for Rousseau's arrest and the burning of his books. (See Introduction, p. xlvii, and *Lettres de la Montagne*, viii., *Œuvres*, iii. p. 236.)

P. 88 l. 1439. **donner au cas odieux.** An old-legal term for those 'invidious' cases in which the public interest conflicts with the convenience of individuals.

P. 89 l. 1457. **dont j'ai parlé ci-devant.** See Chap. xiii.

P. 89 l. 1475. **Grotius pense.** *De jure belli et pacis*, II. v. xxiv. See Note to I. vi (p. 13 l. 344).

P. 89. *Note.* **servir la patrie.** Ed. 1762 reads thus: ed. 1782 'sa patrie.'

P. 90 l. 13. **le plus heureux peuple du monde.** Rousseau means the pastoral Cantons of Switzerland. Compare *Projet pour la Corse* (*Pol. Writ.* ii. pp. 319–22).

P. 90 l. 17. **avec tant d'art et de mystères.** Many modern editors read 'de mystère,' against the authentic editions.

P. 90 l. 19. **très peu de lois.** This was a deep conviction with Rousseau; and, if applied in practice, it would do much to obviate the dangers which the unlimited sovereignty of his State would otherwise involve. See *Gouvernement de Pologne*, Chap. x., and the Fragment *Des lois* (*Pol. Writ.* i. pp. 330–32).

P. 90 l. 32. **le duc de Beaufort**: one of the leaders of the Fronde.

P. 91 l. 52. **elle est toujours constante.** See Introduction, pp. xxviii–xxx. It cannot be too carefully borne in mind that the 'general will' of Rousseau is not the will of the majority, nor even of the whole body; but a temper inspired solely by the general interest and directed solely to general objects.

P. 91 l. 63. **par son suffrage.** Many modern editors read 'par un suffrage,' against the authentic editions.

P. 91 l. 71. **sur celui d'opiner . . . à ses membres.** See *Lettres de la Montagne*, vii. (*Œuvres*, iii. p. 221, note). At Geneva

the *Conseil général* was only permitted to vote on matters brought before it by the *Petit Conseil*: *i.e.* it might not initiate legislation. Whether Rousseau thought it just and expedient that the 'sovereign people' of his ideal State should be under like restrictions, does not appear plainly from the text. In *Lettres de la Montagne*, viii. and ix. (*Œuvres*, iii. pp. 231, 249) he seems to approve the Genevan practice; but in vii. (*ibid.* p. 219) he shows himself extremely restive under it. It would, in fact, make progress almost impossible. Rousseau's apparent acceptance of it is one more instance of his extreme caution, not to say timidity, in the application of his principles. See Introduction, pp. xxxiv–xxxvii. See also the article from the *Moniteur* quoted in the note to p. 85, l. 1245. That article has at least the merit of recognising that a Body which has not the right of proposing laws, is not, at any rate in the full sense of the term, a Legislative Body.

P. 92 l 105. **Tacite observe.** *Hist.* i. 85.

P. 94 l. 168. **deux maximes.** Compare *Gouvernement de Pologne*, Chap. ix. (*Œuvres*, v. p. 290).

P. 95 l. 186. **dit Montesquieu.** *Esprit des lois*, II. ii.

P. 95 l. 214. **de pauvres Barnabotes.** Voltaire (*Idées républicaines*) is very severe on Rousseau for the use of so 'vulgar' a term. Rousseau, however, had no belief in the 'dignity of history'; he was always in search of the 'mot propre'; and, to one who, like him, had lived at Venice, it was the natural word to use.

P. 96 l. 244. **l'abbé de Saint-Pierre**, in his *Polysynodie*. Rousseau's *Jugement sur la Polysynodie* turns largely upon the criticism here given (see especially the closing paragraph). For the same reason, d'Argenson (in his *Considérations*), while advocating the extension of Provincial States, opposes the revival of States General. The event showed (1789) that, whatever may be thought as to the principle, he was right as to the fact: *i.e.* that to summon the States General was to ring the death-knell of the Monarchy in France.

Pp. 97–113. These chapters do not form a very happy close to Rousseau's argument. They are, as M. Dreyfus-Brisac has shown, largely drawn, including the references to Pliny and Varro, from Sigonius (*De antiquo jure civium Romanorum*), a book which he is known to have possessed. Altogether the subject is more worthy

of Sigonius than of Rousseau. The most interesting thing about them is the opening statement which hints the mythical character of early Roman history.

P. 97 l. 263. **il ne se forme plus de peuples.** So ed. 1762. Ed. 1782 has 'peuple.'

P. 99 l. 351. **après s'être arrogé.** So ed. 1782. Ed. 1762 has 'arrogés,' by an oversight.

P. 100 l. 385. **il s'en fallait beaucoup.** Many modern editors read 'de beaucoup,' against the authentic editions.

P. 101 l. 432. **Marius fut le premier.** Compare *Économie politique* (*Œuvres*, iii. p. 298).

P. 103 l. 500. **cette admirable institution des clients.** Compare *Gouv. de Pologne*, Chap. iii. (*Œuvres*, v. p. 248).

P. 104 l. 528. **toutes ses centuries.** Many modern editors read 'toutes ces centuries,' against the authentic editions.

P. 106 l. 604. **je sais que Cicéron.** *De Legibus*, iv. 15–17. Compare *Esprit des lois*, II. ii.

P. 107 l. 649. **comme faisaient à Rome les tribuns.** Machiavelli (*Discorsi*, I. iv.) was of the same opinion. Compare *Lettres de la Montagne*, ix. (*Œuvres*, iii. pp. 254–55). The *Tribunat* of the Constitution de l'an VIII may have been devised to look as if it fulfilled the purpose specified in the text (though in a very different manner). In reality it served a very different purpose. See Introduction, Note B.

P. 108 l. 673. **dispenser les lois.** Many modern editors read 'dispenser des lois,' against the authentic editions and the sense. 'Dispenser' means 'administer.'

P. 109 l. 710. **en certains cas.** Many modern editors read 'en certain cas,' against the authentic editions.

P. 111 l. 809. **comme firent les décemvirs celui d'une année.** Many modern editors read 'de celui,' against the authentic editions.

P. 112 l. 815. **l'opinion publique.** With this chapter compare the Fragment *Des lois* (*Pol. Writ.* i. pp. 330–34).

P. 113. *Note* 1. *Add*: See also, for Rousseau's opinion on duels, *La Nouvelle Héloïse*, I. Lettre lvii.

P. 113 l. 864. **citoyen vertueux.** Plutarch, *Apophthegmata Laconica*, § 69.

P. 113. *Note* 2. In the copy of the *Contrat social* presented by

Rousseau to d'Ivernois, and now in the Geneva Library, is the following note in Rousseau's hand: 'Ils étaient de *Chio*, et non de *Samos*. Mais, vu la chose dont il s'agit, je n'ai jamais osé employer ce mot dans le texte. Je crois pourtant être aussi hardi qu'un autre. Mais il n'est permis à personne d'être sale et grossier, en quelque cas que ce puisse être. Les Français ont tant mis de décence dans leur langue qu'on n'y peut plus dire la vérité.'

P. 113. For chapter viii. see Introduction, pp. xxxvii–xlvii. The writers who seem to have influenced Rousseau most on this subject are, on the negative side, Bayle (*Pensées diverses, Commentaire philosophique sur les paroles: Contrains-les entrer* and *Ce que c'est que la France toute catholique sous Louis le Grand*); and on the positive side Machiavelli (*Discorsi*, I. xvi.), and possibly Spinoza (*Tract. pol.* iii. 10, and *Tract. theologico-pol.* xx. 6–19) and Montesquieu (*Esprit des lois*, xxiv., ii., etc.). But all the more fruitful as well as the more dangerous parts of the chapter are his own. It may be doubted. however, whether he ever realised how deep his argument cut. If the Christianity of the Gospel is indeed a purely individual religion, there is no place left in it for a civic faith. The gulf between the service of Christ and the service of the State is impassable; it is not a question of supplementing Christianity, but of recasting, perhaps of rejecting, it altogether. It is true that Rousseau strives to reduce the gulf between the two religions by laying stress on the social side of Christianity, on the bond of brotherhood which it weaves between man and man. And when his critics, friend or foe, charged him with treating Christianity as 'pernicious to society,' he had no difficulty in proving that they had wholly missed his point; that to society, in the general sense, Christianity was, in his view, the strongest of supports; that, where it is harmful, it is harmful only to the State (see his letters to Usteri, *Lettre à Chr. de Beaumont* (*Œuvres*, iii. 88–91) and *Lettres de la Montagne*, i., *Pol. Writ.* ii. pp. 166–172). His complaint against Christianity, in fact, is not that it is unsocial, but that it is social to excess; that it knocks down all the barriers which the State sets up and without which the State must fall in ruins; that the bond it weaves is not between citizens, but between men. As an answer to critics, this is perfectly sound. The only objection is that it raises as many difficulties as it solves. Devotion to the State is not merely not the same thing as devotion to humanity; but, as we know too well, there are circumstances in

which the one is forced into violent conflict with the other. Nor is this only in war—an evil which may be uprooted, and which Rousseau himself did his utmost to uproot. On the contrary, as he was never tired of urging, it is a conflict which never ceases and never wavers: a conflict of principles, a conflict of tempers and ideals. It is the ideal of Christianity to subdue the passions; it is the ideal of the civil religion to enlist them in the service of the State. And, when once enlisted in that service, the stronger the passions, the more vigorous will be the life of the State; the more heroic also will be the individual character that results (see *Éc. pol.*, *Œuvres*, iii. pp. 291–92; *L'état de guerre*, *Pol. Writ.* i. p. 298). In truth, the conflict was nowhere so keen as in his own heart. Throughout life, he was torn between the two ideals: between an exaggerated Christianity, a Christianity carried to the extreme of quietism, on the one hand, and an exaggerated patriotism, the patriotism of Cato or Sparta, upon the other. It is one form of that conflict between the instinct of individual isolation and the reasoned conviction that the individual must be rigorously subordinated to the community, which runs through all his writings and which he was never able entirely to reconcile. See *Éc. pol.*, *Œuvres*, iii. p. 288: a striking contrast between Socrates and Cato, where, behind the figure of Socrates, it is easy to recognise that of the Christian Saint; *Émile*, Book II., *Œuvres*, ii. pp. 47–52; *Dialogues*, ii. pp. 192–214; especially p. 204: Le goût de la rêverie devient une passion très vive pour peu qu'il soit secondé par l'imagination. C'est ce qui arrive très fréquemment aux Orientaux; c'est ce qui est arrivé à Jean-Jacques, qui leur ressemble à bien des égards; and iii. *ib.* p. 284.

P. 114 l. 909. **l'empire du monde.** After this, the first Draft has 'et en suivaient sans souci les partages des mortels.'

P. 116 l. 963. **telle fut la cause des persécutions.** In a Neuchâtel manuscript (7842) is the following note 'pour le dernier chapitre du *Contrat social*': Et ils contreviennent aux ordonnances de César, en disant qu'il y a un autre Roi qu'ils nomment Jésus (Acts xvii. 7).

P. 117 l. 998. **législateur dans sa partie.** Many modern editors read 'dans sa patrie,' against the authentic editions, and indeed the sense; 'dans sa partie' means 'in their sphere.'

P. 117 l. 1001. **de tous les auteurs chrétiens.** Some modern

editors read 'de tous les autres chrétiens,' against the authentic editions and the sense.

P. 117 l. 1013. For **Bayle** see above. For **Warburton**, *Divine Legation of Moses*, ii. §§ 5, 6: *Alliance between Church and State*, p. 173 seq.

P. 117. *Note* 1. **concitoyens.** Many modern editors read 'citoyens,' against the authentic editions.

P. 117. *Note* 2. The words of Grotius are: 'Librum *De Cive* vidi. Placent quae pro regibus dicit. Fundamenta tamen, quibus suas sententias superstruit, probare non possum. Putat inter homines omnes natura esse bellum; et alia quaedam habet nostris non congruentia. Nam et privati cujusque officium putat sequi religionem in patria sua probatam, si non assensu, at obsequio. Sunt et alia quaedam quae probare non possum' (*Epistolæ*, Amst. 1687, Fol. p. 952).

P. 118 l. 1044. **on peut appeler celle-ci.** Ed. 1782 and many modern editors read 'celui-ci,' against ed. 1762 and the sense. The remark applies to the religion of the Lamas and of the Japanese, as well as to Catholicism: 'celle-ci' is therefore necessary.

P. 121 l. 1176. **le droit que le pacte social . . . l'utilité publique.** The reference is to Book II. Chap. iv. ll. 164–174.

P. 122. *Note* 1. **dans la république, dit le marquis d'Argenson.** Rousseau quotes the sense rather than the words of d'Argenson (*Considérations*, pp. 18–20).

P. 123 l. 1214. **ceux qui distinguent l'intolérance civile.** It was a favourite, though not very sincere, plea with Voltaire and other 'philosophers' of Rousseau's day that, provided all opinions were tolerated by the State, the sectaries of each opinion (religious or irreligious) were free to think and speak as ill of their opponents as they pleased. Rousseau, very justly, assails this doctrine, on the ground that intolerance of thought and speech is bound to lead to intolerance of action: in other words, that the distinction between theological and civil intolerance is illogical and untenable. In the *Lettre à Chr. de Beaumont*, he takes the much more questionable ground that, while theological intolerance is always pernicious, civil intolerance is permissible and perhaps expedient: *i.e.* that the State has the right to establish one religion and to prohibit all the rest; though, having once permitted the introduction of another religion, it is bound to keep faith and tolerate it for all time (*Œuvres*, iii. pp. 94–95).

P. 123. *Note.* This note gave Rousseau much anxiety. He wrote and rewrote it while the book was in the press, but finally cancelled it at the last moment. It made its way, however, into some few copies of the first edition (1762), but did not appear authoritatively until that of 1782. At one moment Rousseau thought of writing a separate treatise in favour of the French Protestants, but his own troubles seem to have driven the design from his mind. (See *Bosscha*, pp. 145–56.) Compare his letters, *Œuvres*, x. p. 273, xi. pp. 164, 193; see also *Lettre à Chr. de Beaumont*, (*Œuvres*, iii. pp. 94–96).

P. 124 l. 1235. **tout prince qui saurait raisonner.** An allusion to the story that, while the Huguenot pastors assured Henry that he could be saved in either religion, the Catholic clergy warned him that salvation was possible only in the Roman Church.

BIBLIOGRAPHY

A. Authentic Editions, and MS. of Original Draft

(*a*) There are only two authentic editions of the *Contrat social*:

1. The *Editio princeps*, published (8vo and 12mo) by Rey, Amsterdam, in the spring of 1762, and corrected for the press by Rousseau himself.

2. The posthumous collected edition of 1782 (Geneva, 17 vols. 4to; 33 vols. 8vo and 12mo), prepared by Rousseau's friend and 'universal trustee,' du Peyrou. The *Contrat social* is to be found in vol. i. of the 4to edition and vol. ii. of the 12mo, the only two 'formats' which I have been able to use.

This edition contains two slight emendations in the text (both in Book IV. chap. viii.) and four additional notes (I. iv., III. vi., IV. vii., and IV. viii.). The former were probably taken from some copy of ed. 1762, corrected by Rousseau himself. Three of the latter (I. iv. and III. vi.) were drawn either from that same source, or from MS. Neuchâtel, 7842, where the two first are to be found in Rousseau's autograph; while the fourth (IV. viii.), which appears in some few copies of ed. 1762 but was suppressed in the rest from motives of prudence, was probably taken from one of the unexpurgated copies.

Apart from these emendations and additions, this edition corrects one or two obvious misprints of ed. 1762; it also contains a few variations from that edition, almost invariably alterations for the worse. The natural inference is that both corrections and alterations are due to du Peyrou, who, however, was an extremely careful editor. The net result is that, bating the two emendations and the three additions, the edition of 1762 must be regarded as the final authority for the text.

It may be added that Bozerian's edition of 1801 (25 vols. 12mo, Paris), edited by Naigeon and others, claims to have been revised, so far as the *Contrat* is concerned, from the copy belonging to Romilly and 'corrected by the hand of the author.' Having carefully examined it and found that, except for some variations manifestly due to the caprice of the editors, it is identical with the edition of 1782, I do not consider that it can claim any independent authority.

(*b*) An early version of the *Contrat social*, Books I. and II., together with a rough draft of the chapter on *Civil Religion* (IV. viii.), is to be found in the Geneva Library (MS. français, 225). It is in Rousseau's clearest hand, and is evidently the copy which he showed to Rey in Dec. 1760 and which, until the last moment, he intended for the press;

the second half of it (Books III. and IV.) has been torn off and lost. Owing to its variations from the final version, this manuscript is of the deepest interest and the highest importance; but, as an authority for the final text, it is obviously of little, or no, use. It was first published by M. Alexeieff (Moscow, 1887); then by M. Dreyfus-Brisac (Paris, 1896). It will be found in my edition of *The Political Writings of J. J. Rousseau*; and the most important chapter of it (I. ii.), entirely suppressed in the final version, is printed as an Appendix to the present volume.

B. Reprints of the Original Text

1. *Du Contrat Social*, ed. Dreyfus-Brisac (Paris, 1896). This work is extremely valuable because, in addition to a correct text—so far as I know, none such had been published since 1782—it contains a reprint of the Geneva MS. with some facsimiles and a number of some previously unpublished political fragments from the Library of Neuchâtel, to which du Peyrou, on his death in 1794, bequeathed all the papers entrusted to him by Rousseau. It is further valuable because of the parallel passages—from Grotius, Hobbes, Locke, Bossuet, etc., as well as from Rousseau's other writings—which it quotes, by way of running commentary upon the text of the *Contrat*.

2. *Du Contrat Social*, publié avec une Introduction et des notes explicatives, par G. Beaulavon (Paris, 1903, 2nd ed. 1914). Both Introduction and notes are extremely valuable.

3. *Political Writings of Rousseau*, ed. Vaughan (2 vols., Cambridge, 1915). This work contains both drafts of the *Contrat social*, together with all the other political writings. It is based upon the MSS. and the authentic editions, and contains a few further fragments, as well as those published by M. Dreyfus-Brisac: it also contains Introductions and a few explanatory notes.

It must be added that the ordinary editions of Rousseau's *Works*—for instance, that of Hachette (13 vols., Paris and London), which is the one most easily procurable—are full of inaccuracies, which often affect not only the style, but the sense.

C. Other Political, or Semi-Political, Writings of Rousseau

Discours sur les sciences et les arts, Paris, 1751.

Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, Rey, Amsterdam, 1755.

Économie politique (in vol. v. of *l'Encyclopédie*), Paris, 1755.

Extrait du Projet de Paix perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre, Amsterdam, 1761 (written 1756).

Jugement sur le Projet de Paix perpétuelle, first published in collected edition of Rousseau's Works, Geneva, 1782 (written 1756).

Extrait de la Polysynodie de l'Abbé de Saint-Pierre (written 1756, published 1782).

Jugement sur la Polysynodie de l'Abbé de Saint-Pierre (written 1756, published 1782).

Émile, Néaulme, Amsterdam, 1762 (parts of Books I. and V. deal with political theory).

Lettres écrites de la Montagne, Rey, Amsterdam, 1764 (Lettres vi.–ix.).

Projet de Constitution pour la Corse (Geneva MS. f. 229 and MS. Neuchâtel, 7844): written in 1765, first published in M. Streckeisen-Moultou's *Œuvres et Correspondance inédites de J.-J. Rousseau* (Paris, 1861). A more correct text will be found in *Political Writings of Rousseau*, vol. ii.

Considérations sur le Gouvernement de Pologne, first published in collected edition of Rousseau's Works (Geneva, 1782); it is in vol. i. of the 4to ed., and vol. ii. of the 12mo.

Besides these must be mentioned the *Fragments* in the Libraries of Neuchâtel and Geneva, as published in the Books entered under B, and also by M. Windenberger, in his *République Confédérative des petits États* (Paris, 1900). Of these Fragments the most important is *L'état de Guerre* (MS. Neuchâtel, 7856), the date of which is probably about that of the *Discours sur l'inégalité* and the *Économie politique* (*i.e.* shortly before, or shortly after, 1753–54).

D. Works necessary for the understanding of Rousseau's Political Philosophy, or containing important Criticisms of it.[1]

(*a*) Predecessors of Rousseau:

Grotius, *De Jure Belli et Pacis*, 1625.

Hobbes, *De Cive*, 1642; **Leviathan*, 1651.

Spinoza, *Tractatus Theologico-politicus*, 1670; **Tractatus Politicus*, 1677.

Locke, **Two Essays of Civil Government*, 1690. The first essay gives Locke's criticism of Filmer and divine right; the second, which is far more important, formulates his own theory of the State.

Bossuet, *Politique tirée de l'Écriture Sainte*, 1709 (written 1670–80).

Montesquieu, *Esprit des lois*, 1748.

(*b*) Critics of Rousseau:

Voltaire, **Idées républicaines*, 1762 (*Œuvres*, vol. xxiv., Paris 1879, *sq.*).

Beauclair, *Anti-Contrat social*, 1764.

Mme de Staël, *Lettres sur les ouvrages et le caractère de J.-J. Rousseau*, 1788).

**J.-J. Rousseau, aristocrate* (by Lenormant (?)), 1790.

Gudin, **Supplément du Contrat social, applicable particulièrement aux grandes nations*, 1791.

Mercier, **J.-J. Rousseau, considéré comme l'un des premiers auteurs de la Révolution française*, 2 vols., 1791.

d'Escherny, **Éloge de J.-J. Rousseau* (in *Philosophie de Politique*, 2 vols., 1796).

Joseph de Maistre, *Étude sur la souveraineté* (1794–6); **Considéra-*

[1] The most essential of these are marked *.

tions sur la France, 1796; **Le Principe générateur des constitutions politiques*, 1809; *Le Pape*, 1819; *Examen d'un écrit de J.-J. Rousseau*—i.e. the *Discours sur l'inégalité* (*Œuvres*, vol. vii. ed. Lyon, 1884 *sq.*).

Benjamin Constant, *Principes de Politique*, 1815; *Cours de Politique Constitutionnelle*, 4 vols. 1817–20.

Burke, **Reflections on the Revolution in France*, 1790; **Letter to a Member of the National Assembly*, 1791; **Appeal from the new to the old Whigs*, 1791; **Letters on a Peace with the Regicide Directory of France*, 1796–97.

Kant, *Rechtslehre*, 1797 (deeply influenced by Rousseau).

Proudhon, *Idée générale de la Révolution au 19me siècle*, 1851.

Janet, **Histoire de la Philosophie morale* (vol. ii.), 1858.

Lamartine, *J.-J. Rousseau, son faux Contrat social et le vrai Contrat social*, 1866.

Bosscha, *Lettres inédites de J.-J. Rousseau à Marc Michel Rey*, 1858. These letters throw much light upon facts connected with the publication of the *Contrat*.

Morley, *Rousseau*, 2 vols. 1873.

T. H. Green, **Works*, vol. ii. (*Lectures on Political Obligation*), 1886.

Höffding, **J.-J. Rousseau og hans Filosofi*, 1896.

Bosanquet, **The Philosophical Theory of the State*, 1899.

Windenberger, *La République confédérative des petits États*, 1900.

Faguet, *Dix-huitième Siècle, études littéraires*, 1901 (19th edition); **La Politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire*, 1902; **Rousseau penseur*, 1912.

Schinz, **La Question du Contrat social* (*Revue d'histoire littéraire de la France*, Oct.–Dec. 1912; Jan.–March 1914).

Beaulavon, **La Question du Contrat social, une fausse solution* (*Revue d'hist. litt. de la France*, 1913).

Masson, **La Religion de J.-J. Rousseau*, 3 vols. 1916. See especially vol. ii. chaps. v. (*Le problème de la religion civile*) and vii.

A rough classification of the above writers may be of some service to the student.

Broadly speaking, the study of Rousseau has passed, as might have been expected, through two successive phases. There is the period of partisanship, hostile or admiring, on the one hand. There is the period of criticism, more or less discriminating, upon the other. The dividing line may be taken to fall about the middle of the last century: Proudhon being the last of the old order, and Janet, who brought to the task both a very wide knowledge and a very notable grasp of political theory, the first of the new. On either side, room must naturally be made for a few stragglers: Kant and d'Escherny in the earlier period; Lamartine and others, whom it is not necessary to mention, in the later.

When we come to particular writers, the two first on our list, Voltaire and Beauclair, represent the hostility of contemporary 'philosophy' to the teaching and, in the case of Voltaire, to the person also of Rousseau. The next five writers, from Mme de Staël to d'Escherny, stand, on the whole, for the spirit of reverent discipleship which marked the era of the Revolution: Mercier fastening upon the more individualist and 'liberal' side of Rousseau's theory, while the author of *J.-J. Rousseau, aristocrate* lays stress upon its conservative elements, which are quite undeniable, to the total exclusion of all the

rest. D'Escherny—who, as has already been indicated, was no partisan—saw more clearly into the general drift of Rousseau's arguments than any of the others.

With Joseph de Maistre and Constant, we come to the first stage in the reaction against Rousseau's influence; the former leading the revolt in the name of Catholicism and historical tradition; the latter following, as the champion of individualist liberalism, pure and simple. Thus, by the time of Napoleon's fall, the two main charges which have subsequently been pressed against Rousseau—that he is at once the unyielding champion and the bitter enemy of individualism, at once the unsparing assailant and the slavish worshipper of the State—had already been launched; in both cases with great ability and with passionate conviction.

Side by side with de Maistre must be placed the far greater figure of Burke, who anticipated all that is vital in his criticisms, cast them in a less sectarian form and reinforced them with a whole world of ideas, the fruit of long experience and reflection, to which the brilliant master of paradoxes was an utter stranger. To assail the individualist side of Rousseau's doctrine is the burden of all Burke's earlier pieces, from the *Reflections* to the *Appeal from the new to the old Whigs*. In his final assault however, the *Letters on a Regicide Peace*, he suddenly changes the issue and for the first time challenges the opposite strain in Rousseau's argument, the exaltation of the State at the expense of the individual. What is the reason of this apparent inconsistency? The answer is that Burke never concerned himself with theory until it had translated itself into practice; and that, if he changed *his* front, it was because the revolutionists had previously changed *theirs*. The *Regicide Peace* was the first writing he composed after the Jacobin triumph of 1793-4. And it was that triumph which first stamped the anti-individualist theory as a force to be seriously reckoned with in the field of action. Proudhon too, it may be noted, throws the same double challenge in the face of Rousseau. To him, as to Burke, Rousseau is no less hateful as anti-individualist than as individualist. His tirade, however, like Lamartine's, draws its strength rather from the name of the author than from its own inherent force.

In the main, it may be said that subsequent criticism, with less exaggeration and more attempt at comprehension, has followed the lines marked out by Burke and the two earliest of his French followers. One army of critics—from first to last it has been specially strong upon French soil—has assailed Rousseau on the ground that 'individuality is left out of his scheme of government—the State is all in all.' Another, ignoring (with Burke and de Maistre) the more conservative and historical strain in his theory, has seen in him little but a pure revolutionary and iconoclast. This, it would seem, is the charge that has weighed most with Lord Morley; it has also counted for much, though by no means for all, in the more sympathetic estimate of M. Faguet. In both charges, it must be admitted, there is a considerable element of truth. Both must be faced by all who desire to grasp the problem, as it presented itself to Rousseau. Both must be carefully weighed by all who would seek to understand the answer which he gave it.

The weak spot in all these writers—a partial exception must be made in favour of M. Faguet—is that they still think too much as

partisans. And the reason is that, with the one exception mentioned, they make no serious attempt to put Rousseau in his historical setting, to fix his place in the development of political theory, to sift out the more fruitful elements of his doctrine and to determine the part, both for good and for evil, which his influence has played in the history of political ideas.

The defect has been made good by the small band of thinkers—philosophers both by instinct and training—who still remain on our list: by Paul Janet and M. Beaulavon in France; by Professor Höffding in Denmark; by T. H. Green and Mr. Bosanquet in our own country. Their work is supplemented by another small band of scholars who have devoted themselves to the study of Rousseau's political and religious ideas. Of these, M. Beaulavon, M. Windenberger, M. Schinz, and the late M. Maurice Masson deserve special attention. The last, in particular, has written the best book about Rousseau which has yet appeared. It is lamentable that a life so rich in promise should have been cut off so early.

The general drift of all the more competent critics, from Janet onwards, has been to insist that the truly distinctive and original strain in Rousseau's contribution to political philosophy lies in his exaltation of the State, and to judge him accordingly.

As for Histories of the Revolution—and the better they are the more light they throw upon the influence of Rousseau—that of M. Aulard (3rd edition, Paris, 1905) will be found the most instructive.

APPENDIX

FIRST DRAFT OF THE *CONTRAT SOCIAL*
(Geneva MS. français, 225)

CHAP. II.—*De la société générale du genre humain.*[1]

COMMENÇONS par rechercher d'où naît la nécessité des institutions politiques.

La force de l'homme est tellement proportionnée à ses besoins naturels et à son état primitif que, pour peu que cet état change et que ces besoins augmentent, l'assistance de ses semblables lui devient nécessaire ; et quand enfin ses désirs embrassent toute la nature, le concours de tout le genre humain suffit à peine pour les assouvir. C'est ainsi que les mêmes causes qui nous rendent méchants nous rendent encore esclaves et nous asservissent en nous dépravant. Le sentiment de notre faiblesse vient moins de notre nature que de notre cupidité : nos besoins nous rapprochent à mesure que nos passions nous divisent ; et plus nous devenons ennemis de nos semblables, moins nous pouvons nous passer d'eux. Tels sont les premiers liens de la société générale ; tels sont les fondements de cette bienveillance dont la nécessité reconnue semble étouffer le sentiment, et dont chacun voudrait recueiller le fruit sans être obligé de la cultiver. Car, quant à l'identité de nature, son effet est nul en cela ; parce qu'elle est autant pour les hommes un sujet de querelle que d'union, et met aussi souvent entre eux la concurrence et la jalousie que la bonne intelligence et l'accord.

De ce nouvel ordre de choses naissent des multitudes de rapports sans mesure, sans règle, sans consistance, que les hommes altèrent et changent continuellement, cent travaillant à les détruire pour un qui travaille à les fixer. Et comme l'existence relative d'un homme dans l'état de nature dépend de mille autres rapports qui sont dans

[1] This chapter on natural law is reproduced here, not only because it is an exceedingly remarkable piece of argument, but also because, without it, it is hardly possible to understand what Rousseau conceived to be the motives which drove men from the state of nature to the civil state. See Note to Book I. Chap. vi.

un flux continuel, il ne peut jamais s'assurer d'être le même durant deux instants de sa vie ; la paix et le bonheur ne sont pour lui qu'un éclair ; rien n'est permanent que la misère qui résulte de toutes ces vicissitudes. Quand ses sentiments et ses idées pourraient s'élever jusqu'à l'amour de l'ordre et aux notions sublimes de la vertu, il lui serait impossible de faire jamais une application sûre de ses principes dans un état de choses qui ne lui laisserait discerner ni le bien ni le mal, ni l'honnête homme ni le méchant.

La société générale, telle que nos besoins mutuels peuvent l'engendrer, n'offre donc point une assistance efficace à l'homme devenu misérable ; ou du moins elle ne donne de nouvelles forces qu'à celui qui en a déjà trop, tandis que le faible, perdu, étouffé, écrasé dans la multitude, ne trouve nul asil où se réfugier, nul support à sa faiblesse, et périt enfin victime de cette union trompeuse dont il attendait son bonheur.

[Si l'on est une fois convaincu que, dans les motifs qui portent les hommes à s'unir entre eux par des liens volontaires, il n'y a rien qui se rapport au point de réunion ; que, loin de se proposer un objet de félicité commune d'où chacun pût tirer la sienne, le bonheur de l'un fait le malheur d'un autre ; si l'on voit enfin qu'au lieu de tendre tous au bien général ils ne se rapprochent entre eux que parce que tous s'en éloignent : on doit sentir aussi que, quand même un tel état pourrait subsister, il ne serait qu'une source de crimes et de misères pour les hommes dont chacun ne verrait que son intérêt, ne suivrait que ses penchants et n'écouterait que ses passions.][1]

Ainsi, la douce voix de la nature n'est plus pour nous un guide infaillible, ni l'indépendance, que nous avons reçue d'elle, un état désirable ; la paix et l'innocence nous ont échappé pour jamais avant que nous en eussions goûté les délices. Insensible aux stupides hommes des premiers temps, échappée aux hommes éclairés des temps postérieurs, l'heureuse vie de l'âge d'or fut toujours un état étranger à la race humain, ou pour l'avoir méconnu quand elle en pouvait jouir, ou pour l'avoir perdu quand elle aurait pu le connaître.

Il y a plus encore : cette parfaite indépendance et cette liberté sans règle, fût-elle même demeurée jointe à l'antique innocence, aurait eu toujours un vice essentiel, et nuisible au progrès de nos plus excellentes facultés : savoir, le défaut de cette liaison des parties qui constitue le tout. La terre serait couverte d'hommes, entre lesquels il n'y aurait presque aucune communication ; nous nous toucherions par quelques points, sans être unis par aucun ; chacun resterait isolé parmi les autres, chacun ne songerait qu'à soi ; notre entendement ne saurait se développer ; nous vivrions sans rien sentir, nous mourrions sans avoir vécu ; tout notre bonheur consisterait à ne pas connaître notre misère ; il n'y aurait ni bonté dans nos cœurs ni moralité dans nos actions, et nous n'aurions

[1] The whole of this paragraph is cancelled in the manuscript, and replaced by *Ainsi, etc.*

jamais goûté le plus délicieux sentiment de l'âme, qui est l'amour de la vertu.

[[1] Il est certain que le mot de *genre humain* n'offre à l'esprit qu'une idée purement collective, qui ne suppose aucune union réelle entre les individus qui le constituent. Ajoutons-y, si l'on veut, cette supposition : concevons le genre humain comme une personne morale ayant, avec un sentiment d'existence commune qui lui donne l'individualité et la constitue une, un mobile universel qui fasse agir chaque partie pour une fin générale et relative au tout. Concevons que ce sentiment commun soit celui de l'humanité, et que la loi naturelle soit le principe actif de toute la machine. Observons ensuite ce qui résulte de la constitution de l'homme dans ses rapports avec ses semblables : et, tout au contraire de ce que nous avons supposé, nous trouverons que le progrès de la société étouffe l'humanité dans les cœurs, en éveillant l'intérêt personnel, et que les notions de la loi naturelle, qu'il faudrait plutôt appeler la loi de raison, ne commencent à se développer que quand le développement antérieur des passions rend impuissants tous ses préceptes. Par où l'on voit que ce prétendu traité social, dicté par la nature, est une véritable chimère ; puisque les conditions en sont toujours inconnues ou impraticables, et qu'il faut nécessairement les ignorer ou les enfreindre.

Si la société générale existait ailleurs que dans les systèmes des philosophes, elle serait, comme je l'ai dit, un être moral qui aurait des qualités propres, et distinctes de celles des êtres particuliers qui la constituent ; à peu près comme les composés chimiques ont des propriétés qu'ils ne tiennent d'aucun des mixtes qui les composent. Il y aurait une langue universelle que la nature apprendrait à tous les hommes, et qui serait le premier instrument de leur mutuelle communication. Il y aurait une sorte de sensorium commun qui servirait à la correspondance de toutes les parties. Le bien ou le mal public ne serait pas seulement la somme des biens ou des maux particuliers, comme dans une simple agrégation, mais il résiderait dans la liaison qui les unit ; il serait plus grand que cette somme ; et, loin que la félicité publique fût établie sur le bonheur des particuliers, c'est elle qui en serait la source.]

[2] Il est faux que, dans l'état d'indépendance, la raison nous porte

[1] This paragraph and the next are cancelled in the MS.

[2] From this point to the end of the chapter, Rousseau is concerned to refute the arguments in favour of 'natural law' brought forward by Diderot in his article, *Droit naturel*, published in the *Encyclopédie*, vol. v. (Nov. 1755). The words, 'Je sens que je porte. . . plus cher que moi,' are a quotation from that article. Throughout the article, Diderot seems to have jestingly aimed his arguments at Rousseau himself, as author of the *Discours sur l'inégalité*, and thrice over asserts that the 'violent reasoner' in question ought to be summarily 'stifled' (étouffé). Rousseau playfully accepts the description and refines upon it in the 'ennemi du genre humain' and the 'brigand féroce' of the last paragraph. After his breach with Diderot, he

à concourir au bien commun par la vue de notre propre intérêt. Loin que l'intérêt particulier s'allie au bien général, ils s'excluent l'un l'autre dans l'ordre naturel des choses; et les lois sociales sont un joug que chacun veut bien imposer aux autres, mais non pas s'en charger lui-même. 'Je sens que je porte l'épouvante et le trouble au milieu de l'espèce humaine,' dit l'homme indépendant que le sage étouffe; 'mais il faut que je sois malheureux, ou que je fasse le malheur des autres, et personne ne m'est plus cher que moi. C'est vainement,' pourra-t-il ajouter, 'que je voudrais concilier mon intérêt avec celui d'autrui; tout ce que vous me dites des avantages de la loi sociale pourrait être bon, si, tandis que je l'observerais scrupuleusement envers les autres, j'étais sûr qu'ils l'observeraient tous envers moi. Mais quelle sûreté pouvez-vous me donner là-dessus? et ma situation peut-elle être pire que de me voir exposé à tous les maux que les plus forts voudront me faire, sans oser me dédommager sur les faibles? Ou donnez-moi des garants contre toute entreprise injuste, ou n'espérez pas que je m'en abstienne à mon tour. Vous avez beau me dire qu'en renonçant aux devoirs que m'impose la loi naturelle je me prive en même temps de ses droits, et que mes violences autoriseront toutes celles dont on voudra user envers moi. J'y consens d'autant plus volontiers que je ne vois point comment ma modération pourrait m'en garantir. Au surplus, ce sera mon affaire de mettre les forts dans mes intérêts, en partageant avec eux les dépouilles des faibles; cela vaudra mieux que la justice pour mon avantage et pour ma sûreté.' La preuve que c'est ainsi qu'eût raisonné l'homme éclairé et indépendant est que c'est ainsi que raisonne toute société souveraine qui ne rend compte de sa conduite qu'à elle-même.

Que répondre de solide à de pareils discours, si l'on ne veut amener la religion à l'aide de la morale, et faire intervenir immédiatement la volonté de Dieu pour lier la société des hommes? Mais les notions sublimes du Dieu des sages, les douces lois de la fraternité qu'il nous impose, les vertus sociales des âmes pures, qui sont le vrai culte qu'il veut de nous, échapperont toujours à la multitude. On lui fera toujours des Dieux insensés comme elle, auxquels elle sacrifiera de légères commodités pour se livrer en leur honneur à mille passions horribles et destructives. La terre entière regorgerait de sang, et le genre humain périrait bientôt, si la philosophie et les lois ne retenaient les fureurs du fanatisme, et si la voix des hommes n'était plus forte que celle des Dieux.

En effet, si les notions du grand Être et de la loi naturelle étaient innées dans tous les cœurs, ce fut un soin bien superflu

seems to have come to the conclusion that the attack was meant seriously and treacherously. And this gives the sting to the closing paragraph of the *Confessions*, where he says that those who had slandered him ought themselves to be 'stifled.' See *Pol. Writ.* i. pp. 423–33, where Diderot's article is reprinted.

d'enseigner expressément l'une et l'autre. C'était nous apprendre ce que nous savions déjà, et la manière dont on s'y est pris eût été bien plus propre à nous le faire oublier. Si elles ne l'étaient pas, tous ceux à qui Dieu ne les a point données sont dispensés de les savoir. Dès qu'il a fallu pour cela des instructions particulières, chaque peuple a les siennes qu'on lui prouve être les seules bonnes, et d'où dérivent plus souvent le carnage et les meurtres que la concorde et la paix.

Laissons donc à part les préceptes sacrés des religions diverses, dont l'abus cause autant de crimes que leur usage en peut épargner; et rendons au philosophe l'examen d'une question que le théologien n'a jamais traitée qu'au préjudice du genre humain.

Mais le premier me renverra par devant le genre humain même, à qui seul il appartient de décider, parce que le plus grand bien de tous est la seule passion qu'il ait. C'est, me dira-t-il, à la volonté générale que l'individu doit s'adresser pour savoir jusqu'où il doit être homme, citoyen, sujet, père, enfant, et quand il lui convient de vivre et de mourir. 'Je vois bien là, je l'avoue, la règle que je puis consulter; mais je ne vois pas encore,' dira notre homme indépendant, 'la raison qui doit m'assujettir à cette règle. Il ne s'agit pas de m'apprendre ce que c'est que justice; il s'agit de me montrer quel intérêt j'ai d'être juste.' En effet, que la volonté générale soit dans chaque individu un acte pur de l'entendement qui raisonne dans le silence des passions sur ce que l'homme peut exiger de son semblable, et sur ce que son semblable est en droit d'exiger de lui, nul n'en disconviendra. Mais où est l'homme qui puisse ainsi se séparer de lui-même? et, si le soin de sa propre conservation est le premier précepte de la nature, peut-on le forcer de regarder ainsi l'espèce en général pour s'imposer, à lui, des devoirs dont il ne voit point la liaison avec sa constitution particulière? Les objections précédentes ne subsistent-elles pas toujours? et ne reste-t-il pas encore à voir comment son intérêt personnel exige qu'il se soumette à la volonté générale?

De plus: comme l'art de généraliser ainsi ses idées est un des exercices les plus difficiles et les plus tardifs de l'entendement humain, le commun des hommes sera-t-il jamais en état de tirer de cette manière de raisonner les règles de sa conduite? et quand il faudrait consulter la volonté générale sur un acte particulier, combien de fois n'arriverait-il pas à un homme bien intentionné de se tromper sur la règle ou sur l'application, et de ne suivre que son penchant en pensant obéir à la loi? Que fera-t-il donc pour se garantir de l'erreur? Écoutera-t-il la voix intérieure? Mais cette voix n'est, dit-on,[1] formée que par l'habitude de juger et de sentir dans le sein de la société, et selon ses lois; elle ne peut donc servir à les établir. Et puis il faudrait qu'il ne se fût élevé dans son cœur

[1] Originally *disent-ils* in the MS. It is a reference to Diderot and the 'philosophes.'

aucune de ces passions qui parlent plus haut que la conscience, couvrent sa timide voix, et font soutenir aux philosophes que cette voix n'existe pas. Consultera-t-il les principes du Droit écrit, les actions sociales de tous les peuples, les conventions tacites des ennemis mêmes du genre humain? La première difficulté revient toujours, et ce n'est que de l'ordre social, établi parmi nous, que nous tirons les idées de celui que nous imaginons. Nous concevons la société générale d'après nos sociétés particulières; l'établissement des petites républiques nous fait songer à la grande; et nous ne commençons proprement à devenir hommes qu'apres avoir été citoyens. Par où l'on voit ce qu'il faut penser de ces prétendus cosmopolites qui, justifiant leur amour pour la patrie par leur amour pour le genre humain, se vantent d'aimer tout le monde, pour avoir droit de n'aimer personne.

Ce que le raisonnement nous démontre à cet égard est parfaitement confirmé par les faits; et pour peu qu'on remonte dans les hautes antiquités, on voit aisément que les saines idées du droit naturel et de la fraternité commune de tous les hommes se sont répandues assez tard, et ont fait des progrès si lents dans le monde qu'il n'y a que le Christianisme qui les ait suffisamment généralisées. Encore trouve-t-on dans les lois mêmes de Justinien les anciennes violences autorisées à bien des égards, non seulement sur les ennemis déclarés, mais sur tout ce qui n'était pas sujet de l'Empire; en sorte que l'humanité des Romains ne s'étendait pas plus loin que leur domination.

En effet, on a cru longtemps, comme l'observe Grotius, qu'il était permis de voler, piller, maltraiter les étrangers et surtout les barbares, jusqu'à les réduire en esclavage. De là vient qu'on demandait à des inconnus, sans les choquer, s'ils étaient brigands ou pirates; parce que le métier, loin d'être ignominieux, passait alors pour honorable. Les premiers héros, comme Hercule et Thésée, qui faisaient la guerre aux brigands ne laissaient pas d'exercer le brigandage eux-mêmes; et les Grecs appelaient souvent traités de paix ceux qui se faisaient entre des peuples qui n'étaient point en guerre. Les mots d'étrangers et d'ennemis ont été longtemps synonymes chez plusieurs anciens peuples, même chez les Latins. *Hostis enim*, dit Cicéron, *apud majores nostros dicebatur, quem nunc peregrinum dicimus.* L'erreur de Hobbes n'est donc pas d'avoir établi l'état de guerre entre les hommes indépendants et devenus sociables; mais d'avoir supposé cet état naturel à l'espèce, et de l'avoir donné pour cause aux vices dont il est l'effet.

Mais quoiqu'il n'y ait point de société naturelle et générale entre les hommes, quoiqu'ils deviennent malheureux et méchants en devenant sociables, quoique les lois de la justice et de l'égalité ne soient rien pour ceux qui vivent à la fois dans la liberté de l'état de nature et soumis aux besoins de l'état social: loin de penser qu'il n'y ait ni vertu ni bonheur pour nous, et que le ciel nous ait abandonnés sans ressource à la dépravation de l'espèce, efforçons

nous de tirer du mal même le remède qui doit le guérir. Par de nouvelles associations, corrigeons, s'il se peut, le défaut de l'association générale. Que notre violent interlocuteur juge lui-même du succès. Montrons-lui, dans l'art perfectionné, la réparation des maux que l'art commencé fit à la nature; montrons-lui toute la misère de l'état qu'il croyait heureux, tout le faux du raisonnement qu'il croyait solide. Qu'il voie dans une meilleure constitution de choses le prix des bonnes actions, le châtiment des mauvaises et l'accord aimable de la justice et du bonheur. Éclairons sa raison de nouvelles lumières, échauffons son cœur de nouveaux sentiments, et qu'il apprenne à multiplier son être et sa félicité, en les partageant avec ses semblables. Si mon zèle ne m'aveugle pas dans cette entreprise, ne doutons point qu'avec une âme forte et un sens droit cet ennemi du genre humain n'abjure enfin sa haine, avec ses erreurs; que la raison qui l'égarait ne le ramène à l'humanité; qu'il n'apprenne à préférer à son intérêt apparent son intérêt bien entendu; qu'il ne devienne bon, vertueux, sensible, et pour tout dire enfin, d'un brigand féroce, qu'il voulait être, le plus ferme appui d'une société bien ordonnée.

INDEX

Agriculture: respect of the Romans for, pp. 98-9.
d'Alembert: his article on Geneva in *l'Encyclopédie*, p. 14.
d'Antraigues, Comte: 'Sixteen Chapters on Federation' entrusted to by Rousseau, and subsequently destroyed, pp. 154-5.
d'Argenson (French Minister of Foreign Affairs, 1744-47): his *Considérations sur le Gouvernement de la France* quoted, pp. 5, 24, 45, 122. His advocacy of Provincial States, but suspicion of States General, p. 160.
Aristocracy: the 'best and most natural form of Government,' pp. xxxiii, 60. Its three forms: natural, elective and hereditary. The last, the worst of all Governments, the second the best, pp. 60, 75, 145.
Aristotle: his views on the 'natural priority' of the State, p. 126; on the 'natural inequality' of men, p. 5. His alleged preference for placing the Government in the hands of the rich, p. 61. His definition of the tyrant, p. 77.
Association: Rousseau's ban on all 'partial' associations, pp. xxx, xlii-xlvii; pp. 24-5. Fatal consequences of this doctrine, pp. xlii-xlvii.
Athens: confusion of Legislative and Executive powers in her Constitution, p. 27. Her cult of Letters, p. 46.
Aulard, M.: references to his *Histoire politique de la Révolution française*, pp. 134, 155, 171.

Bayle: his belief that religion is useless, or worse than useless, for civic purposes, pp. 117, 162.
Beaulavon, M.: his edition of the *Contrat social*, pp. xxxvii, 157, 169, 171.
Beccaria: his individualism, p. lix. His theory of Punishment, p. 138.
Bern: its Senate's decree of banishment against Rousseau, p. xlvii. Wisdom of its hereditary Aristocracy, pp. 60, 90. A less favourable judgment of, p. 145.
Bodin: his *Six livres de la République* quoted, pp. 14, 130.
Bosscha: his *Correspondance de J.-J. Rousseau avec M. M. Rey* quoted, pp. xi, 146, 147, 165.
Boucher: his *De justa Henrici III. abdicatione*, p. lxi.
Burke: his double assault on Rousseau, as individualist and the contrary, pp. xiii, 170. His exaltation of the State, as divinely ordained, p. xxv. His caricature of Rousseau, p. xxxvi. His conception of the 'rights' of men, as their 'advantages,' p. xlv. His points of contact with Rousseau, p. xlix. His belief that the civil state is natural to man, p. 126. His *Letters on a Regicide Peace*, p. 130. On population as a test of good government, p. 149. His objection to 'imperative mandates,' p. 152.

Caligula: his theory of Government, pp. 5, 34, 113, 127.
Calvin: his greatness as Lawgiver of Geneva, pp. 35, 140.
Catherine II. of Russia: mutual flattery between her and the French 'philosophers,' p. 141.
Catholicism: an anti-civic religion, pp. xxxix-xlii, 116-18, 122-24.
Censureship of Morals: its functions and limitations, pp. 112-13.
Chardin: his *Voyages en Perse*, pp. 70, 148.
Choiseul, Duc de (Chief Minister of France, 1758-70): Rousseau's unfortunate compliment to, pp. 63, 147.
Christianity: favourable to the social, fatal to the civic, spirit, pp. xxxvii-xxxix, 113-24, 162-3.
Civil Religion: Rousseau's views on, pp. xxxvii-xliii, 113-24.
Clients: an admirable institution, pp. 103, 161.

Climate: influence of, pp. xxxv, 42, 45-46, 68-73.
Commerce: no test of national welfare, pp. 45, 73.
Constant, Benjamin: his individualism, pp. lix, 170. His insistence on 'guarantees,' pp. 130-32.
Contract: as a theory of the origin of society, pp. xix-xxii, liv-lxi, 129. As a theory of the origin of Government, pp. lxi-lxv, 49, 85-6, 156-7. To Rousseau, the social contract commonly a historical fact or, at least, a tacit understanding; seldom a mere idea of Right, pp. xix-xx, 12-15. A tied contract, involving 'total surrender' of the individual, pp. xxii-xxiv, 13-14; with no freedom of choice to those who conclude it, pp. 129-30. Hence, strictly speaking, no contract at all, pp. lx-lxi, 130. A different form of the theory indicated in the *Discours sur l'inégalité*, p. 129.
Contrat social, Du: circumstances of its composition and publication, p. xi. Rousseau's vacillation over its title, p. 125. The persecution which followed it, pp. xlvii-xlviii. Its historical importance, as the death-blow to individualism, pp. xlviii-liii. Early Draft of (Geneva MS.), pp. xi, xv, xvi, xx, xxi, xxiii, xxx, xxxvii, 125, 126, 128, 137, 141, 154.
Corsica: Rousseau's belief that it was 'the only country in Europe capable of legislation,' p. 44. Invited to legislate for it, p. 142. His *Projet de constitution pour la Corse*, pp. li, 130, 134, 142, 151.
Corvée: less oppressive and immoral than taxes, pp. 82, 151.
Cromwell: to Rousseau, type of an intriguer, pp. 90, 120.

Democracy: to Rousseau, a form of Government in which the Executive is lodged with the whole community, pp. xxxiii, 57-9. Objections to it, pp. 27, 57-8. Only fit for 'a people of gods,' pp. 59, 96. Vacillation in his use of the term, particularly as to the Government of Geneva, p. 144. Alleged historical law that the natural progress is from Democracy, through Aristocracy, to Monarchy; not *vice versa*, pp. 74, 149-50. His inconsistent use of Democracy, to explain the formation of Government, pp. 86, 157-8.
Dialogues (*Rousseau juge de Jean-Jacques*): references to, pp. xv, xlii, xlviii, 142, 146, 163.
Diderot: his article on *Droit naturel*, in *l'Encyclopédie* (1755), p. 128. Rousseau's answer to it, pp. xv, xvi, 128, 172-78.
Discours sur les sciences et les arts: indirect reference to, pp. 74, 149.
Discours sur l'inégalité: its apparent individualism, how far to be reconciled with Rousseau's doctrine of the State, pp. xiii-xviii, 126. References to, pp. xvii, xxiv, 127, 128, 129, 130, 132, 133.
Dreyfus-Brisac, M.: his edition of the *Contrat social*, pp. 125, 160, 167.
Droit de guerre as preached by Grotius, refutation of, pp. xxi, 8-11, 127-8.
Droit de premier occupant: an imperfect right, until confirmed by the State, pp. 18-20, 132-35.
Droit d'esclavage as preached by Grotius, refutation of, pp. xxi, 7-9, 127.
Droit du plus fort: no right at all, either for Sovereignty, or for Property, pp. xxi, 6-7, 18-20, 133.
Du Peyrou: Rousseau's 'universal trustee' and editor of his Works (1782), p. 166.

Économie politique: anticipates the leading ideas of the *Contrat social*, pp. xiii-xiv, but differs in its account of Property, pp. 132-4. Its elaboration of the idea of the State, as an organism, p. xxviii. Function assigned to the Law in, p. xxxii. Rejects the theory of the patriarchal origin of the State more decisively than the *Contrat social*, p. 126. References to, pp. xxxii, xxxiv, xxxvi, 127, 129, 137, 139, 143, 144, 147, 161, 163.
Education: importance of to the life of the State, indicated without any attempt to pursue the subject, pp. 47, 143. Rousseau's *Parallel between public and private Education*, p. 143.
Émile: its apparent individualism, how far to be reconciled with Rousseau's doctrine of the State, pp. xiii-xviii. Persecution following on its publication, p. xlvii. References to, pp. xxiv, xli, liii, 126, 127, 133, 134, 135, 139, 152, 155, 163, 168.
England: individualism died hard in, pp. xix, xlix, lix. Effects of this upon English industrial system, pp. xlix-l. Theory of Contract in England favoured by the growth of Puritanism, p. lv. Locke's theory of Government partly due to same cause, pp. lxiii-lxv. Analogy between Speaker of the House of Commons and Tribunes of Rome, p. 81. The English believe themselves free; but, owing to their representative system, neither are, nor are worthy to be, so, p. 83; contrast, p. 14. Committee of the whole House, an analogy to the step by which legitimate Governments are formed, p. 87. King of England Head of the Church in name, but not in fact, p. 117. Rousseau misled by the apparent monarchical reaction under George III., pp. 145, 149. Rousseau's revolt against the cult of the English Constitution, pp. 83, 152.

Equality: with liberty, the chief end of the State, pp. xiv, xvi, 20, 27, 44. Not necessary, however, that (either in respect of power or property) it should be absolute, pp. li, 45. Constant tendency of social institutions to destroy it, and duty of the Law to maintain it, pp. 20, 45, 134.

État de guerre, Rousseau's Fragment concerning: its results—War is not between individuals, but between States—partially summarised in *C.S.* I. iv. References to, pp. xxix, 127, 130, 168.

Family, the: possibly the 'first model of civil society,' p. 45; contrast, p. 127.

Finance: 'a slave's word,' pp. 82, 151.

France: Rousseau's veiled hopes for revolution in, p. liii. Allusions to monarchical misgovernment in, pp. 62-66, 146. Nutritive properties of French grain and pulse, as compared with those grown in northern and southern climates, p. 72. Intolerable grievances of French Protestants, pp. 123-4, 165. Individualism of French liberalism in the nineteenth century, p. 131. Restriction on Regencies in France, p. 148. Allusions to the wars of the Fronde, pp. 74, 90, 149, 159. Position of Tiers État in, pp. 83, 151. Rousseau's long residence in, p. 146. Scruples about abusing the hospitality of, *ib.* His relations with the Government of, pp. 146-7. His flight from, p. xlvii.

Geneva: Rousseau's admiration for Constitution of, pp. 3, 125. He 'wrote for the benefit of his country and of other small States,' p. 142. Constitution of, described by implication as aristocratic in *C.S.*, pp. 3, 144; elsewhere as democratic, p. 144. End of *C.S.* Book III. (chaps. xiii.-xviii.) written to combat the usurpations of the Executive of, pp. 150, 159. Decree for Rousseau's arrest issued by, pp. xlvii, xlviii; *C.S.* and *Émile* to be burned, *ib.* Rousseau's *Lettres de la Montagne* and civil war at Geneva, p. 150.

Government: idea of Contract applied to explain the origin of, pp. lxi-lxv, 156-7. Rousseau half accepts this theory in the *Discours sur l'inégalité*, p. 129; repudiates it in *C.S.*, pp. 49, 85-6, 143, 156. His account of the 'institution' of Government, pp. 86-8, 157-9. Periodical Assemblies, a means of checking the usurpations of, pp. 88-9, 159. Government to be sharply distinguished from Sovereignty, p. 49. 'Every legitimate Government is republican': *i.e.* rests on the sovereignty of the people, pp. 32, 144. Different forms of Government suited to different circumstances, pp. xxxiii-xxxvii, 39-41, 51, 57, 68-74. Discussion of Democracy, Aristocracy, and Monarchy, pp. 57-66, 145-7; of mixed Governments, 67-8, 148. Tests of good government—population the best, pp. 73-4, 149. Democracy, Aristocracy, Monarchy, the natural progression, or degeneration, of Governments, pp. 74-7, 149-50. No Government eternal, p. 77. Legislation initiated by, pp. 91, 160.

Gouvernement de Pologne (1772): Rousseau's debt to Montesquieu repaid with interest in, p. xxxv. Its insistence on the importance of circumstance and historical tradition, pp. xxxv-xxxvii. References to, pp. xxxiii, xxxvi, li, 128, 141, 142, 143, 145, 146, 148, 149, 151, 152, 159, 160, 161.

Grotius: his acceptance of Contract as the origin of civil society, pp. lv, 89. His views on the 'right of slavery' and the 'right of war' combated, pp. 5-11, 127-8, 129. His criticism of Hobbes, pp. 117, 164.

Héloïse, la nouvelle: references to, pp. xl, xli, 113, 161.

Henri IV: his reason for joining the Roman Church, a reason against it, pp. 124, 165.

Hobbes (described in *L'état de guerre* as 'un des plus beaux génies qui aient existé): strong points of contact between his political theory and that of Rousseau, pp. xxii, lix. Outrageous consequences and speculative inconsistency of his theory, pp. lv-lvii. The idea of 'natural law' (and therefore natural right) an alien element in it, as Spinoza detected, p. lvii. His repudiation of Contract, as the foundation of Government, pp. lxii, lxv, 156. Rousseau's criticism of his theory, pp. 5, 7-9, 11-12, 21, 128. Rousseau's partial agreement with him as to 'civil religion,' p. 117.

Hume: his revival of the utilitarian theory of Government, p. lviii.

Individualism: elements of it in Rousseau's political theory, p. xiii; how far to be reconciled with the general upshot of that theory, pp. xiii-xix. Rousseau its most powerful assailant, pp. xxii-xxvii, xlviii-l. Its evil consequences in practice, p. xlix. Its connexion with the theory of Contract, pp. lvi, lxi. Influence of, upon the Constitution of 1791, p. lxvii. Individualist elements in Rousseau's theory of Property, pp. 132-3; and in his view of religion, pp. 162-3.

Institutio Christianae Religionis, Calvin's: referred to, p. 35.

Institutions politiques: the original design, of which the *C.S.* is a fragment, p. xi. References to, pp. 2, 124, 125, 155.

Intolerance: impossibility of distinguishing civil and ecclesiastical, pp. 114, 123, 164.
d'Ivernois (Genevese patriot): Rousseau's note in his copy of *C.S.*, p. 162.

Jacobins: their rejection of individualism, pp. xii, xiii, lxx, 134, 151, 170.
Justice: 'not anterior to the Law,' bearing of this saying on Rousseau's doctrine of the State, pp. xxiii-xxiv.

Kant: his *Rechtslehre* strongly influenced by Rousseau, p. 169.
Klootz, Anacharsis: his defence of 'inequalities of wealth,' p. 134.

Languet: his theory that Government originates in a contract between the governor and the governed, p. lxi.
Law: Rousseau's doctrine of, pp. xxxi-xxxii, 30-3. Political, civil, criminal, customary, pp. 46-8, 143. Laws the 'articles of civil association,' pp. 33, 140. The legislative power the mainspring of the State, p. 78. A well-governed State needs few laws, pp. 90, 159. Originality of Rousseau's doctrine of, p. 139.
Law, natural: Rousseau's rejection of, pp. 31, 86, 128, 139, 172-8; anticipated by Spinoza, p. lvii. Accepted by Hobbes and Locke, but in different senses, pp. lvii, lviii. Inconsistencies of Hobbes, p. lvii.
Lawgiver, the: Rousseau's doctrine of, pp. xvii, lii, 33-46, 140, 141. Rousseau invited to give laws to Corsica, p. 142.
League, Catholic: pp. xlvi, lxi.
Lettre à Chr. de Beaumont: references to, pp. xv, xvii, 162, 164, 165.
Lettre à d'Alembert: references to, pp. 113, 144.
Lettres de la Montagne: references to, pp. xix, xx, xxi, xlviii, 125, 129, 144, 145, 159, 160.
Locke: contrast between his Social Contract and that of Hobbes and of Rousseau, pp. xxi-xxii, xxiv-xxvi, lviii-lix. Rousseau's curious statement that the *C.S.* is written on principles exactly the same as Locke's, p. lix. Locke's relation to the theory that Government is founded on Contract, pp. lxiii-lxv, 156-7. His individualist doctrine of Property, p. 133. His limited plea for Toleration, p. xl.
Lycurgus: the chief model of Rousseau's Lawgiver, p. 140. References to, pp. 35, 38. His law against 'partial associations,' p. 25.

Machiavelli: his probable influence upon the chapter on Civil Religion, p. 162. *Il Principe*, a satire on Monarchy, pp. 63, 147. References to, pp. 25, 37, 74, 75, 150, 161.
Maistre, Joseph de: his criticism of Rousseau, pp. 170, 171.
Masson: his *Religion de J.-J. Rousseau*, pp. xlviii, 169, 171.
Mercier, Sébastien: his Book on *Rousseau and the French Revolution*, pp. xii, 148, 168.
Milton: his acceptance of a Social Contract, p. lv. Government to him not a Contract but a Trust, p. 156. His limited acceptance of toleration, p. xl.
Mirabeau, Gabriel Honoré, comte de: his protest against the limitation on religious liberty embodied in the *Declaration of Rights*, p. lxviii.
Mirabeau, Victor Riquetti, marquis de: Rousseau's profession of his political faith to, pp. xv, 144.
Moi commun, le (corporate self): Rousseau's account of, pp. xxii-xxix, 14, 52, 130.
Monarchy: illegitimate, if absolute; legitimate, if limited, pp. xxxiii, 61-66, 144, 145-6. 'Kings wish to be absolute,' pp. 61, 146. Rousseau's discussion of, pp. 61-6. His criticism of Hobbes' and Grotius' glorification of, pp. 4-11.
Moniteur, Le: references to, pp. 136, 143, 153, 154, 160.
Montesquieu: had undermined the individualist theory from the side of history, p. xviii. His influence upon Rousseau, pp. xxxiv-xxxvii; especially upon Rousseau's later writings, *ib.* His teaching widened and deepened by Rousseau, pp. xxxv, xxxvii. Rousseau criticises his definition of 'law' as 'metaphysical,' pp. 31, 139. Rousseau's revolt against his admiration for the English Constitution and the Representative System, pp. 83, 152. Rousseau adopts his doctrine as to the 'separation of powers,' with a difference, pp. 21, 136. His influence upon the chapter on Civil Religion, p. 162. References to, pp. 34, 46, 58, 68, 74, 95. Voltaire's attack upon him, p. 141.

Napoleon: his adroit manipulation of the Constitution drafted by Sieyès (an VIII), pp. lxvi-lxvii, lxxxi. Poses as the sole 'representative' of the French nation, p. 154.
Numa: his name a symbol of the mythical character of early Roman history, p. 97.

Organism: the State as, pp. xxvii-xxix.

Paix perpétuelle: references to, pp. 146, 155.
Peter of Russia: his genius imitative, not creative: hence his mistakes, pp. 39, 141.
Plato: his influence stronger than that of any other writer upon Rousseau's

political theory, p. 150. References to, pp. xxv, liv, 37; to his *Crito*, p. xxvi; to his *Politicus*, pp. 34, 66, 140, 148; to his *Republic*, p. 127.
Plutarch: quoted, pp. 6, 65, 113.
Poland: elective monarchy in, pp. 147-8. Home Rule for her several Provinces advocated, p. 155. Rival powers in her Constitution, pp. 67, 148.
Polysynodie: references to, pp. 96, 146, 147, 160.
Population: best test of public prosperity, pp. 74, 149.
Property: Rousseau's successive theories of, pp. 18, 132-5.
Punishment: Rousseau's theory of, pp. xlv, 29, 138.

Representative System: rejected by Rousseau, as a legacy from Feudalism; to be tolerated only if qualified by imperative mandates and plébiscites, pp. 82-5, 152-4. Echo of this controversy in the history of the Revolution, pp. lxx, lxxi, 153. Napoleon trades upon the mistrust of the system, expressed here by Rousseau, pp. 152-3. Connexion of this mistrust with his preference for the small State, p. 85.
Republic: 'any State governed by the Law,' *i.e.* by the general will, pp. 32, 144.
Revolution, French: twofold influence, individualist and 'étatiste,' of Rousseau on, pp. xii-xiv, liii, lxv-lxxii, 131-2, 152-5.
Robespierre: influence of Rousseau upon, pp. lxvi, lxx, 136. Agrees with Rousseau that the King is the 'commis' of the nation, p. 143; differs in refusing to the King the right of declaring war, p. 136. His semi-socialism probably due to Rousseau's influence, pp. lxx, 134.
Rome: influence of Roman history upon Rousseau, pp. 96, 160. Greatness of, pp. 77, 79. References to, pp. 30, 35, 41, 46, 76, 83, 84, 92, 115, 116, 119-21. Comitia curiata, etc., at, pp. 97-107. Tribunate, pp. 107-9. Dictatorship, pp. 109-11. Censorship, pp. 99, 112-13. Mythical character of early Roman history, p. 97.
J.-J. Rousseau, aristocrate (Conservative pamphlet, 1790), pp. liii, 136, 138, 148, 153, 168.

Saint-Pierre, l'abbé de: his proposal for a Federation of Europe (*La paix perpétuelle*), p. 155. His plan for limiting the French Monarchy (*La Polysynodie*), pp. 96, 160.
Schinz, M.: his *Question du Contrat social*, pp. xxxvii, xli.
Separation of Powers (legislative, executive and judicial): for practical purposes, accepted by Rousseau, as by Montesquieu; *i.e.* executive and judicial powers never to be exercised by the sovereign people, but always delegated to special and separate magistrates, pp. 21, 30, 135. Legislative, the only power to be exercised directly by sovereign, pp. 31-2, 35-6, 78-81, 136, 143, 144, 150, 157-8. Executive and judicial powers, not 'parts' of sovereignty, but 'emanations' from it, pp. 22-3, 136. So that the sovereignty itself, though apparently divided, remains at bottom one and indivisible, p. 22. Rousseau's conclusions on this point determined by his theory of the Law as 'general both in its origin and application,' pp. xxxi-xxxii, 23, 27, 31, 32, 48, 57, 58, 135-6, 139, 150.
Sieyès: made original draft of Constitution of an VIII, pp. lxvi, lxxii. His design turned inside out by Napoleon, lxvii, lxxi. His argument against 'imperative mandates,' p. 153. His pamphlet, *Qu'est-ce que c'est le tiers état?* p. 151.
Sigonius: his *De antiquo jure civium Romanorum* drawn upon by Rousseau, p. 160.
Socialism: strong vein of in Rousseau, pp. l-li, lxviii-lxx, 14, 18-20, 25-8, 44-5, 130, 132-5, 138, 142.
Sovereignty: belongs by the nature of things to the community at large (the people), pp. xxvi-xxix, 8-9, 11-12, 21-2, 25, 31-2, 35-6, 48. Necessarily absolute and unlimited, pp. xxii-xxiii, xxvii-xxix, xlvi-xlvii, li, 130, 131-2. Limited, however, to what is of service to the State, pp. 25, 138. But the State is the only judge of this, *ib.* Hesitating concession as to intellectual and religious liberty, pp. xxxvii-xliv, 25, 122, 138.
Sparta: war the mainspring of her civic life, p. 46. Fit for the legislation of Lycurgus, p. 38. Partial associations forbidden at, pp. 24-5. Monarchy divided at, p. 56. Absolute equality not enforced at, p. 61. Greatness of, p. 77. Federation of with Athens and other States against Persia, p. 80. Ephorate, p. 107. Occasional suspension of laws at, p. 109. Action of Government upon public opinion at, p. 113; more marked even than at Rome, *ib.*
Spinoza: his criticism of Hobbes, p. lvii. His Contract a shadow, p. lviii. A utilitarian before the time, *ib.* Vico's criticism of him, p. lix. His vacillation concerning Contract, as the origin of Government, pp. lxii, lxv. Analogy between his 'una mens civium' and Rousseau's 'general will,' pp. 136-7. His materialist conception of the State, pp. 137, 139. His possible influence on Rousseau's 'civil religion,' p. 162. His political quietism, pp. lviii, lxviii.
State, the: necessary corrective to

Society, pp. xiv-xix, 17, 47. Society, not the State, the enemy, p. xv. Analogy with animal organism, pp. xxviii, xxix, 25, 77. Limitations of this analogy, pp. xxviii, xxix. Exaggerations in Rousseau's view of the relation between individual and State, pp. xliii-xliv, lii, 24, 113-24. Identification of State and Church, pp. xxxvii-xxxix. Practical consequence of this, pp. xxxix-xlii, 113-24, 162-3. Reversion of Rousseau to the City State, pp. xxxiii, 41, 64, 78-81, 85, 90, 142, 151, 154, 156, 159. Bearing of this on his doctrine of Federation, pp. 80, 81, 85, 154-56. See *Socialism*, *Sovereignty*, *Volonté générale*.

State, civil: pp. xiv-xxvi, 17-18.

State of Nature: the reign of individual liberty, instinct and appetite, pp. xvi-xvii, 17, 128, 172-78. Views of Hobbes, Spinoza and Locke upon, pp. lvi-lx.

Swiss cantons: wise Government of, whether democratic or aristocratic, pp. 60, 90, 145, 159.

Tacitus: references to, pp. 23 ('Tel se croit,' etc.), 65, 74, 92, 126, 148, 149, 160.

Taxation: personal service, *e.g.* corvée, preferable to, pp. 82, 151. Difficulties of applying Rousseau's conception of the Law to, pp. xxxi, 31-2.

Tribunes: Roman democracy dates from institution of, pp. 75, 150. Their usurpations of executive power, p. 84. Legitimate function of, pp. 108, 161.

Usteri: Rousseau's letters to concerning 'civil religion,' p. 162.

Venice: *Contrat social* conceived at, p. xi. Constitution of, pp. 60, 75, 95, 96, 106, 108, 145, 150, 160.

Vico: his criticism of Spinoza equally applicable to Locke, p. lix.

Volonté générale, la: the necessary consequence of Rousseau's conception of the State as an organism with a corporate self, pp. xxvi-xxix. Not the same as the *volonté de tous*, pp. xxviii, 24, 137; nor even as the will of the majority, pp. xxx-xxxii, 24-5, 30-3, 90-92; but a temper, to be described as public devotion guided by a true conception of the nature of the Law, pp. xxx-xxxii, 24-5, 27-8, 31-3, 74, 90-91, 137, 144, 159. Rousseau rejects Diderot's notion of a 'general will of mankind,' p. 176.

Voltaire: sarcastic allusions to, pp. 37, 74, 141, 149. Rousseau's letter to him on civil religion (1756), p. xxxviii. His *Idées républicaines*, an assault on Rousseau and Montesquieu, pp. 141, 147, 160. His distinction between civil and ecclesiastical intolerance untenable, pp. 114, 123, 164.

War: a relation not between individuals, as Grotius and Hobbes asserted, but between States, pp. 9-10, 127.

Warburton: his doctrine that 'politics and religion have a common object,' p. 37; that Christianity is the bulwark of the State, pp. xxxvii-xlii, 117, 162-163.

Windenberger: his *République confédérative des petits États*, pp. 156, 169, 171.

THE END

Printed by R. & R. Clark, Limited, *Edinburgh*.